



Title	北大立法過程研究会資料 省庁再編と国家機能論 ー行政改革会議の立場ー
Author(s)	藤田, 宙靖; FUJITA, Tokiyaasu
Citation	北大法学論集, 50(4), 225-293
Issue Date	1999-11-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/14977
Type	departmental bulletin paper
File Information	50(4)_p225-293.pdf



〈北大立法過程研究会資料〉

省庁再編と国家機能論

——行政改革会議の立場——

藤田宙靖

〈目次〉

はじめに

- 一 省庁再編案作成作業の前提枠組み
 - 二 省庁再編案検討方針について
 - 三 「減量」論についての若干のコメント
 - 四 省庁再編の意義：結びに代えて
- 〈報告レジュメ〉

〈別添資料(1)～(6)〉

はじめに

藤田でございます。今日、この場でお話しすることになりましたのは、高見さんから、北大立法過程研究会というのがあって、そこで話をしてほしいとのご依頼を受けたからであります。それは、私が橋本内閣の行政改革会議で機構問題小委員会の主査として中央省庁再編案の取りまとめに当たられた、ということから、その立法過程といえますか、そこでの議論の過程について直接話を聞きたい、という御趣旨であったと理解しております。

この行政改革会議での議論の過程につきましては、更にもっと実務的な見地からする詳細について、この夏に、当時の事務局の方からのヒアリングを予定しておられるというふうに、うかがいました。そこで今日は、私は、いわば一人の行政法学者、公法学者ということで会議に参加していたわけで、そういう者の目から見て、あそこでの議論は一体どういうものであったの

かということについて、私なりに経験したことを中心としてお話ししてみたいと思っております。その際、高見さんからは省庁再編をにらんだ国家機能論ということに焦点をあてた話をしてほしいとのご希望でございまして、今日の私の話が〇〇パーセントそのご希望に沿えることになるかどうかは必ずしも自信がないのですけれども、できるだけご希望に即した形にしたいと思っております。

今日の話につきましては、お手元にレジユメをお配りしてあると思えます。レジユメは全部で三枚でございますが、大体これに即してお話をしてまいりたいと思っております〔後掲「報告レジユメ」参照〕。

一 省庁再編案作成作業の前提枠組み

まず、レジユメの一に「省庁再編案作成作業の前提としての枠組み」ということを書いてあります。これは行政改革会議における省庁再編案というのは一体どういう作業であったのか、ということについて、その前提として理解しておいたただかなければならないいくつかの条件ないし枠組みがあったという

ことを、まずはつきりさせておきたいということでございます。第一に「理論上の制約」と書いてございますが、行政改革会議が作る再編案というのは、行政改革会議という会議体が提言するためのものでありまして、私は一人の公法学者として参加していたわけですが、私個人に興味とか関心から勝手に作れば良いというものではない、という制約があるということでございます。それをもっと正確に言いますと、この再編案というのは、橋本前総理（以下、橋本総理とします）が行政改革会議というものを設置されたその趣旨に沿ったものでなければならぬ、ということでありまして。そこから出てくる前提が、以下の三つの事柄になります。つまり、第一に、省庁再編案を考える場合に、省庁は再編されなければならないのであって、現状通りという「解」はない、というのが一つの前提であります。それから次に、省庁数は減らされなければならないのであって、現状と同じかあるいは現状より増やすという「解」はない、というのが二番目の前提であります。それから三番目に、省庁再編案の作成にあたっては、国が担うべき行政機能は何か、ということについての検討が、そのベースとならなければならない、ということである、この三点が作業の大前提としてあったということでありまして。

この三つの前提について、簡単に補足いたしますならば、次の通りであります。橋本総理は、行政改革会議を設置するにあたりまして、行政改革会議の課題として三点あげておられたわけですが、これは会議の冒頭にも、もう一回念押しをされたわけですが、第一は、二十一世紀において国が担うべき機能は何か、ということをお明らかにする、二番目に、その検討結果を踏まえて省庁の再編案を作成する、それから三番目が、官邸機能ないし内閣の機能の強化策を考える、ということでありまして、これに三番目の方は今日の話題とはちよつと違いますが、これには立ち入らないことにします。更に、この二であります。橋本総理は、現在の省庁を大括りにしてその数をおおむね半分に減らすのだという方針を、当時、対外的にも公約しておられたわけでありまして。私共の作業には、こういった理論上の前提があったのであります。

それから二番目に、このレジュメでは、「現実上の制約」と書いてありますが、これは、必ずしも理論的な制約とは言えないけれども現実上動かし得ない前提が、いくつが存在していた、ということでありまして。その一つはまず、行政改革会議という会議体の性格からくる前提でありまして、行政改革会議というのは、その法的性格としては国家行政組織法八条でいうところ

の審議会等の一つ、ということになるわけですが、同時に、首相直属の機関という表現がされましたように、内閣総理大臣が会長となり、そしてまた会長代理にも、閣僚の中から総務庁長官、すなわち行政改革担当大臣が就くという、その意味ではなほだ政治的性格の強い機関であった、ということであります。つまり、会長が同時に総理大臣であつて、また与党の総裁でもあるということでありますので、行政改革会議の出した結論が、政府ないし与党の考え方と根本的に矛盾したものである、ということとは、現実問題として許されないと考えています。つまり、橋本龍太郎氏は、通常の審議会の場合のように、単に、内閣総理大臣として審議会の答申を受けて、その尊重義務を負うにとどまるのとは違ひまして、会長として行政改革会議の結論に直接拘束され、かつ同時に政府および与党の決定に拘束されるわけでありますから、この三者間に齟齬が生じるということは、現実問題として、橋本氏の進退問題を招くことにすらなるわけであります。したがつて、行政改革会議としては、橋本総理をそういう立場に追い込むことはできない、ということなのです。このことが、実は現実にも、行政改革会議にとつて、最後に最終報告をまとめるにあたりまして、非常に大きな制約となつたわけでありますけれども、そもそもその始めから、

橋本氏が自民党総裁ないし首相としてすでに政治的に公約していることについては、これを議論の出発点としなければならぬ、という事実上の前提が存在したということでありまして、先ほどの第一番目に述べた、理論上の制約というのも、実はそういう現実の制約の上に生ずるものであつたわけであります。

それから現実上の制約として、更に、行政改革会議そして主査としての私に与えられた作業時間の短さということがございました。橋本総理は行政改革会議の設置後、一年間で具体的な省庁再編案を作成し、通常国会に必要な法案を提出する、ということをお約束しておられたわけでありまして、先程申しました理由から、行政改革会議としては、この枠組みを前提としなければならなかつたわけであります。実は、委員の正式な任期は一九九六年十二月から九八年六月末までとされておりました、その限りではほぼ一年半の期間が与えられたというように見えますわけですが、会議の冒頭に（これは九七年一月でありまして、橋本総理は、作業は一年間で終えろ、残りの半年の任期というのは、通常国会で法案の審議がされるのに際して、参考人等として意見を述べる機会があり得るだろうから、そういうことを想定しているものである、ということをお明言されたわけであります。実際には、参考人として意見を述べられ

たのは、水野清事務局長と佐藤幸治さんのお二人で済んだわけですが、そういうことでございました。したがって、想定されていた審議期間というのは一九九七年一月から十二月までの一年間ということになります。しかも、全体として一年間

といいますが、具体的な省庁再編案を考えるために与えられた時間は、更に一層限られたものとならざるを得なかったわけです、実際、事務局が策定し、またそれに沿って進められた審議

スケジュールによりますと、会議の実質的な審議の開始は一九九七年一月ということですが、それから三月末までは、いわゆる有識者のヒアリングというものがあつたわけですが、これは、東北大前総長の西沢潤一さんから始まつて、各界のいろいろな識者のお話を三月末まで聞くわけです。それから四月から六月末まで、各省庁のヒアリングが行われることになるわけです。

したがって、行政改革会議として具体的な省庁再編案の審議に入るのは、ようやく七月に入つてから、ということでありまして、しかも、最終報告は十二月に行われることになっておりまして、けれども、それに先立つて、秋口には中間報告が行われることが予定されていたわけでありまして、そうすると、実質上の審議を始めてから中間報告が行われるまでの審議時間は、実質二ヶ月から三ヶ月しかないということであつたわけです。そ

して現実にはこの作業が、八月の中旬以降四日間の集中審議を行うことによつて、実に二ヶ月足らずで行われることになつた、というのが審議の実態でありました。

二 省庁再編案検討方針について

「省庁再編案検討方針について」に移ります（後掲へ報告レジュメ）参照。そういう前提の下で、行政改革会議として具体的な省庁再編案の検討方針が定められることになる。これが七月に入つてからであります。その検討方針を作成するにあつて実質的にその作業の中心となつたのが、機構問題小委員会の主査、すなわち私であつたわけです。その辺の経緯について若干お話をしておきたいと思つたわけです。まず第一に、明らかにしておかなければいけないと思つたのは、主査というものの役割についてであります。二つの小委員会が六月に設置されることになつたわけで、機構問題小委員会の方の主査が私で、企画・制度問題小委員会の主査が佐藤幸治さんということになつたわけですが、この二つの小委員会が設置された当初に、橋本総理によつて主査に依頼された作業は、事務局と協力

して、八月に行われる集中審議のための資料を整理・準備する、ということでありました。ただ、その場合、事務局が行う作業との関係で、主査が具体的に何をしなければならぬのか、ということについては全くと言って良いほど不明でございました。それまでの一月以来の審議経過においては、通常の審議会と全く同様でありまして、何事についても事務局が原案を作成する、そしてその原案について、会議の席で委員の同意を得る、というパターンが展開されてきたわけで、審議スケジュール等々についても、全部そういうことで進められてきたわけです。そこで七月始めの段階で事務局が想定していたのは、集中審議のための準備、そしておそらくは省庁再編案の原案の作成ということと自体についても、事務局が主体となつてこれを行う、そして主査はそれに対して何らかの助言ないしチェックをする、というスタイルでの作業が想定されていたはずであります。私自身としても、自分の役割がそれ以上のものになるということは、毛頭考えておりませんでしたけれども、ただ、私はこの時点で、それまでの審議過程における審議の進め方に、かなりの不安を抱いておりまして、集中審議のための準備に、責任の一端をもし担うのだとするならば、自分なりにその点の改善に向けて積極的に動かなければならない、と思つたわけです。そうでなけ

れば責任を取り切れない。私が抱いていた不安というのはどういうことかと言いますと、それまでの審議が、果たして行政改革会議の本来の課題、つまり先程申しましたように、省庁再編問題に関しては、二十一世紀における国家機能のあり方を明らかにし、その検討結果に基づいて省庁の再編案を考へる、という課題に向けて、理論的体系的な検討を行うようなものであったかどうか、そうではなかったのではないかと、ということであります。そしてこのような状況の下で、果たして残り二ヶ月程度でしかるべき内容の中間報告にまでたどり着けるかどうか、はなはだ不安なものであります。行政改革会議の七月までの審議におきましては、先程申しましたようなスケジュールの下で、六月末まで各省のヒアリングが繰り返される傍ら、一方で全くアドホックに、いくつかの問題がスポット的に登場してくるわけです。例えば、危機管理についての体制の整備の必要、ということが問題となつて、内閣官房に危機管理監というものを置くというような提案がなされ、省庁再編案に先駆けて、全くそれとは関係なしに決定されるとか、あるいはまた、いわゆるエージェンシー、今日いうところの独立行政法人制度の導入の可能性ということが、省庁再編ということとは全く関係なしにいきなり出てきて、会議での審議の対象とされる、といった

ことであります。そういった問題それ自体は、行政改革一般との関係でそれぞれ重要な事項であるとしても、そういった個別的な問題が、全体としての省庁再編案の中でどういう意義を持ち、また理論的にどういう位置付けがなされるのか、ということについては、まったく議論がなされていなかった。そこで私は、そういう状況の下で、具体的な省庁再編案の作成に向けて行われるべき検討の道筋というのを、私なりに理論的に整理いたしましたして、事務局に対して、今後作成準備する各資料等はすべてこういう線上に位置づけて整理されるべきことを、要請したわけでありませう。

この具体的な省庁再編案の作成に向けての道筋につきまして、七月九日及び十六日の行政改革会議の席で私がペーパーとして提出したもので、本日の別添資料の一番最初についている「省庁再編案作成に向けての覚え書き」(後掲「別添資料(1)」)、それからこの資料集の六ページ以下の「省庁再編案作成に向けての覚え書き(その二)」の二つがあります(後掲「別添資料(2)」)。そして幸いなことに、この覚え書きが、特に橋本総理、それから当時の武藤総務庁長官の非常に高く評価して下さるところとなりまして、また委員会全体でも評価されて、この線で行こうということになったわけです。この時点から、省庁

再編案については、いわば私の主導で会議が進展して行くというところになったわけでありませう。その後の議論はすべて基本的にはこの覚え書きの方向で行われておりますし、実は行政改革会議の最終報告も、基本的にはこういう検討の線上に出来上がっているわけでありませう。この覚え書きの内容は、ここで詳しくご説明している時間はないので、後でご覧いただければと思うのですが、とりわけこれはまず、国の行政作用についての減量をはかった上で、残った行政について省庁の再編ということを考えるべきであること、その際、減量については、「水平的減量」と「垂直的減量」とをどういう考え方でやっていくかということ、それから、残った行政についての省庁再編のあり方、とりわけ省庁の大括りということをどう考えるか、省庁の大括りは結果であつて出発点ではない、というようなこととか、あるいは、省庁を再編するにあたっては、国家機能をと分類して、いろいろな機能の中で共通するものと相反するものとを検討した上で、相互の組み合わせを考えるべきだ、といったこと等々が、この時点で、検討のベースとして決まったというところになるわけでありませう。

そして八月の集中審議になりましたが、この集中審議において、私は実質上、省庁再編問題についての審議の座長を務める

ことになりました。そしてその際の議論も、まず国家機能論から始めることにしたわけです。この国家機能論をどのようにやったか、についてはまた後で触れますけれども、実は集中審議に先立ちまして、これはマスコミなどにも報道されたのですが、佐藤さんと共に橋本総理に呼ばれまして、あらゆる圧力に屈せず学者の良心にかけて、これが良いと思われる具体案を作成してほしい、ということ言われたわけです。つまり、お前達自身がたたき台を作ってほしい、と言われたわけですが、ただ、省庁再編案のたたき台を作るといふことにつきましては、非常な困難が予想されたわけです。一つは、学者の良心にかけて、といわれますけれども、国の省庁再編をどのように行うのかについての学問的な蓄積というものは、これまで全く存在しないわけで、しかも、そもそも省庁の正しい編成のあり方はどうであるかということを学問的に言えるか、ということについては、そんなことは言えないというのが従来の行政学でいわれてきたことなのです。その上で学問的に間違いがないことを言おうとすれば、ああも考えられるこうも考えられる、ということではいろいろな選択肢をあげることもしかできない。しかしそうではなくて、具体的なたたき台を作れ、しかもそれを学者の良心にかけて作れ、ということですから、これは大変困りました。

それから第二番目には、問題がこのように、学問的に正しい唯一の解を見出すという性質のものではない以上、具体的な省庁再編案の作成について、行政法学者である私だけが特別の資格を持つということにはならないわけです。まして、行政改革会議というのは各界の代表者にしてさまざまな経験・知識を持つ人がいるわけですから、こういった人々の意見を抑えて、私ひとりの見解が優先権を持つという形で審議を進めることは、到底不可能であり、そういう形で議論がまとまるはずはないわけです。しかしそうはいっても、総理がそうおっしゃるわけですから、なんとかせざるを得ない。そこでこういう風にしたわけですが、まず第一の問題につきましては、総理の要請ですから仕方ないので、一応私の座長試案を出すことにしますけれども、しかしその性質上それは全くのたたき台であることを明らかにする。そして、たたき台である以上は、できるだけたまたき易いものとしなければいけない。そのためには、結論とそれを導いた理由とを、できる限り明確なものとして表現する。それから第二点につきましては、私だけが再編案を提出するというのではなくて、全委員にもそれぞれに自らの案を作成し提出していただく、ということであります。本来ならば各委員から出た案を踏まえた上で、原案という形で座長試案をつくるべきで

ありましようけれども、もう時間的余裕が全くない。各委員から提案が出てきたのは八月九日だったと思いますけれども、集中審議は十七日から始まるわけですから、その前に全部を読んで、その上でまた私の案を作って、全部資料としてそろえる、というのは到底不可能なわけです。そこで、私の作りました座長試案があるのですが、これは今日お配りした資料集では十四ページ以下にございますけれども〔後掲へ別添資料(4)〕、これと並んで、すべての方からの案を、中間審議の場に資料として提出することにし、全委員に、あらかじめそれぞれお考えになる再編案を出してくれ、という依頼をいたしました。

その結果、総理と総務庁長官は、立場上でしうか、お出しになりませんでした。それから佐藤さんも大変ですから、とてもそんな具体的なものを出しておられない、私自身は試案を出しているということで、あと、例えば河合雄雄先生などは、とてもそういうことは自分の手に余るということで、お出しにならない。それでも八、九人の方がお出しになったわけでありまして。そこで集中審議になったわけですが、集中審議におきましては、私の座長試案を、集中審議の初日に、全体について説明はしたのですけれども、それ以降の審議についてはこれをたたき台として順次これに従って議論していくというスタイルは取

りませんでした。それは第一に、このような方法をとったのは、細かい点についてまで議論が百出するので、限られた時間内で結論を出すことは到底不可能だ、ということでした。それから第二に、先程申しましたように、各委員はそれぞれ省庁再編案を提出していただけるわけですから、こういう各提案を検討素材から外した形での議論を進めるということは、適切でもありません。また現実にも不可能でもある。そこで結局どういう風にしたかと言いますと、資料集の三三二ページからになります。〔集中審議の論点整理〕という資料がございます〔後掲へ別添資料(5)〕。これは集中審議の二日目に私から出したペーパーでありますけれども、ここに各委員の意見の集約というのがあります。これは、各委員の意見の中で特に、国家行政が担うべき機能の内容及びその分類についての部分を整理したものでありまして、これを基にして話を進めることにしたわけです。

大体、各委員の提案を見ると、二十一世紀において国家行政が担うべき機能として、一から二二まであげてあるような機能がそれぞれ考えられています。各委員間の意見の分かれところというのはどこにあるのかというと、資料集三三三ページのところにあります〔後掲三六頁参照〕、これらの機能の間にどういう相互関係を見るか、という、機能論上の問題とか、もう一つ、こ

ういう機能をどのような組織に担わせるのが適当か、という組織論上の問題、この二つの両面において意見が分かれていたわけです。そこで、組織論の方はここではちよつと置くとしまして、まず、それぞれの機能の間の相互関係をどう見るか、ということです。それぞれの機能の間の共通性それから背反性ということについて、どういう考え方があるか、ここに各委員の考え方を整理しているわけですが、例えば財政と金融について、これはむしろ共通するという意見とそれから背反するというのと意見が分かれている。それから社会資本整備と環境、これについて分業論と統合論とがある。それから生活（労働）と福祉、科学技術と学術、についてこういった分かれが見られる。それからその下に行きまして、注目すべきことは、ほとんどの委員が、環境と、食料の安定供給を担当する省が必要である、ということを行っているわけですが、同時に、これらと他の機能とを併せ持つ省を設けることを提唱する意見もかなり存在する。しかもその場合、どの機能とこれらを組み合わせるか、については、委員によっていろいろ違いがある。例えば環境について、科学技術と結び付ける意見、食料と結び付ける意見、国土整備と結び付ける意見、食料について環境と結び付ける意見、産業と結び付ける意見、などいろいろ分かれがあるわけ

です。それから、「Ⅲその他」にありますように、交通および情報通信をどのように位置付けるか、これも次のページにありますように、交通について国土整備と統合するもの、情報通信と統合するもの、総合交通省として独立させるものがあり、通信についても経済産業と統合するもの、交通と統合するもの、いろいろ意見の分れがありました。

そこで集中審議では、まず統合と分離の意見の分かれるところについて、順番につめていこう、ということにしたわけでありまして、財政と金融から始まって、社会資本整備と環境、生活（労働）と福祉、というように順々に議論をして行きました。私の考えでは、結局、各国家機能の共通性と相反性（背反性）との関係について、委員の間で意見の分かれているものについて徹底的な議論をして、結論をどちらかに決めて行くことがうまくできれば、あとに残る問題はいわば周辺の問題でありまして、少なくとも省庁再編案の基本的な骨格は、これで先が見えてくるのではないか、と思われたからであります。そして実際に、この方針は成功したと私は思っているわけで、四日間の集中審議における各委員の間の議論は、少なくとも二日、三日目の途中までは、まさにこの問題についての白熱した意見交換でありました。その間にいろいろな方向に揺れ動き、そのたび

にマスコミでも大騒ぎがあったのですけれども、いずれにしても、四日間の限られた時間の中で何とか中間報告の骨格ができるに至ったのは、こういう形での国家機能論を行ったからだ、というふうには思っております。

省庁再編については、国家機能の分類、それから各機能相互の関係についての検討をベースとする、ということも、もともと行革会議の課題として橋本総理が設定しておられたところから、当然出てくるはずなのですけれども、こういう方向を、審議のやり方としても貫いた。この基本方針は、集中審議を経て中間報告の作成に至るまで揺らぐことはなかったわけですけれども、これが非常に重要なことであつたと私がいいますひとつの理由は、次の点にもあります。省庁再編については、実は、各委員の間からも、折りに触れては具体的な案が、ペーパーなどによつて提案されてきておりました。そして、以前からこの問題に関心が深い委員であればあるほど、その提案は詳細かつ具体的なものであるわけです。何省の何局を廃止し何局と何局を合併し、というようなレベルでの編成案がたくさん出てくる。しかし、こういう形での議論をいきなり始めたのでは、まず第一に、橋本総理の言われる、二十一世紀におけるべき国家機能の検討、という前提が抜け落ちてしまう。その結果、行

政改革会議の省庁再編案そのものについての前提となる哲学を欠く、という批判を免れないことになってしまいます。また第二に、行政改革会議の十五人の委員はまことにさまざま分野から選ばれているわけでありまして、その分野においては第一人者であっても行政改革についてはいわば全くの素人というベキ委員も、いないわけではないわけです。そういった人々の持ち味が生きるのは、まさにこういった国家機能論においてである、と考えられるわけでありまして、局レベルでの統廃合といった話はそれから先の比較的技術的な問題である。むしろ、行政改革会議以降の問題であると、私は考えたわけです。そして現実にも省庁再編作業は、そういう手順で進んできているわけです。

そこで、以上の経緯を通してわかりになるとは思いますが、行政改革会議における国家機能論についての議論というのは、いわば、各種機能の括り方についての議論がその中心であつたのでありまして、そもそも国家は何をすべきであるか、という私流にいえば、水平的減量論については、正面からの議論がなされたわけではない、ということですね。ない、というよりは、正確に言えばそのような時間はとてもなかった、ということでもあります。この問題、つまり二十一世紀において国の行政はど

ういう機能を果すべきなのか、という、いわゆる水平的減量の問題については、むしろ行政改革会議に先行して設置されていた二つの委員会の検討結果、一つは行政改革委員会の規制緩和論・官民分担論、もう一つは地方分権推進委員会の地方分権論の成果を議論の大前提とする、という理解となつて行つたわけでありまして、そこには行政改革会議独自のものはほとんど付け加えられていないと言つてよいと思います。この先行する二つの委員会に、国家機能減量論の上で行革会議が付け加えたものとしては、むしろ、たとえば、独立行政法人制度の導入にみられる、いわゆる垂直的減量の考え方が中心的なものであった、と言つてよいと思われれます。

三 「減量」論についての若干の「コメント」

こういうことを前提とした上で、以下、レジユメでは三の所になりますけれども〔後掲「報告レジユメ」参照〕、行革会議の最終報告にみられる「水平的減量」および「垂直的減量」についての考え方に關しまして、これは必ずしも行政改革会議の委員あるいは機構問題小委員会の主査としての立場にとらわれ

ずに、私個人の立場から若干のコメントを加えさせていただきます。と思います。

まず、水平的減量に関する私の考え方についてですが、この「水平的減量」とは、七月九日に私が出した、一番最初のメモに書いてあるのですが、要するに国はどの程度の範囲の事務を行ふか、ということですが〔後掲「別添資料(1)」〕。これはいわば間口の問題であります。間口を狭めた上でその間口の中でやるべき内容というのは、また違って、これは俗に企画・立案と実施の分離、といわれているような見地からもまた減量の可能性があるわけですが、こちらは「垂直的減量」ということになります。そういう意味での水平的減量に關してですけれども、この問題につきましては、先程申しましたように、行政改革会議は、行政改革委員会のとつている考え方、つまり、民でできるものは民へ、という基本的方針、それから、地方分権推進委員会の、地域の事務は地方へ、という基本方針を大前提として採用しているわけです。そして、私自身もこれらの考え方を基本的に支持する、ということを行革改革会議の席上でも述べておりますし、それから、この点について私が出しましたペーパー、自治研究七三巻六号「行政改革に向けての基本的視角」の紙上でも述べております〔研究会当日、「別添資料」とともに、藤

田宙靖「行政改革に向けての基本的視角」『自治研究』七三卷六号三頁以下についても、参考資料として配布」。この自治研究にのせた議論というのは、四月の一番最初の段階、各分野の識者に対するヒアリングが終わった後で、各委員は、行政改革に向けて基本的にどういうことを考えているかをそれぞれ述べる、ということになりました。委員が全員、自分の考えというものをペーパーで出したものであります。したがってここに書いてありますことは、その後の議論を踏まえていませんから、見当違いなことも言ったりしておりますけれども、私のその当時の考え方を、基本的に示しております。その際、民でできるものは民へ、とか、地域の事務は地方へ、という水平的減量についての考え方、この問題は、従来公法学でいろいろ議論してきた見地からするならば、従来の我が国、とりわけ官界・司法界等に隠然として存在する、ドイツ公法学の「国家と社会の二元的対立論」の影響を受けた「国家 Staat」概念の克服という問題の一環である、というふうに捉えております。これは自治研究の八ページからですが、そういう国家観の転換が必要なのだ、というふうに書いております。

ところが「国家と社会の二元論」ということにつきましては、私自身は従来、むしろ、これを早急に否定していれば社会一元

論的な考え方にのめりこむことに対しては、警戒する態度を表明してきたのでありまして、藤田は変心した、という疑念が、一部では抱かれていますようであります。藤田は変心したのではないか、ということとは、ジュリストで小早川（光郎）さんと対談したときに、小早川さんもチクリとそんなことをおっしゃっていたと思うのですが、それをどのように説明するのか、ということが問題となると思います（藤田宙靖・小早川光郎「対談」行政構造の変革『ジュリスト』一一三三三号（一九九八年五月）三二頁参照）。そこでこの問題ですが、「国家と社会の二元論」あるいは「国家 Staat」の観念というのは、言うまでもなくヨーロッパ近代の政治社会の基本構造を表現するものとして利用されてきた理論的図式でありまして、その性質上、一つの理念型あるいは傾向的なものでしかない、というふうには私は理解しております。もともと、この図式がヨーロッパ近代そのものについてもそのままではまるかどうかにについてはいろいろ問題があるところでありまして、ましてや地理的歴史的にまったく異なったものを持つ我が国の社会のありかたを、こういった図式のみで論ずることは難しいと思います。ただその一方で、明治以来の我が国の知的社会において、ドイツに由来するこういった思考図式の下でエリート教育が行われてきた、という事

実は否定できないのではないか、というのが私の認識にあるわけです。ところで、自治研究の論文でも書いているのですが、私は、我が国の従来の政治社会構造においては、いわばムラの構造と国家 *State* の観念との機能の結びつきが見られるのではないか、という見方をしているわけです。そこで、社会一元論的な発想がこのムラの構造と結びついた場合には、個人の自由を抑圧する危険を多分に内蔵した社会構造となる。私の従来の警戒心はそういう方向に対して向けられたものでありました。したがって、ムラの構造に対する不信の表れ、ということになるわけです。そして、こういった問題が存在する、ということ自体は、現在でもまったく変わっていないと考えております。そしてムラの構造に対する不信というか批判というのは、まさに逆に、この中央省庁のエリート達の考え方を支える、一つのバックボーンにもなっているわけです。ですから、私の従来の考え方は、その限りでは中央省庁の高級官僚達と、むしろ共通するものがあつた、と思つております。他方で、国家と社会の二元的対立論というのが、国家の *State* の観の強調、つまり、「社会」ないし「民」というのはその本質上利己主義的な集まりであつてそれ自体、カオスである、これを放つておくと個人の自由を抑圧する結果をもたらす、だから、そういう *egoistisch* な私益

に超越した存在である「国家」がそこに秩序をもたらすことによつて初めて、個人の本当の意味での自由も実現されるのだ、という考え方の強調となつて出てまいりますと、これまた個人の自由と発展性の抑圧をもたらす恐れがある、ということになります。したがつて我が国の場合には、どちらの考え方を採用するにしても、それだけを一面的に強調したのでは危険が伴う、どちらも絶対的に正しい方策ではない、ということになるわけです。ただ、現在、行政改革が必要であるとして問われている問題を正面から考察する場合には、まさに官界とか司法界に存在する、今の後の方のパラダイムを根本的に改変する必要があるということになるのではないか、というのが私の考え方であるわけです。

更に申しますと、私は、もともと、ある学説ないし理論の本来の長所は、おそらく、それがポレミクとして働くときにこそ最も發揮されるものであるように考えておりまして、こういう意味で、かつて、公権力本質論を巡るドイツ公法学の学説史を「ポレミクとポレミクのデイナミクである」と表現したこともございます。言葉を換えていうと、ある理論に依拠する場合には、何を問題にするからこの理論に依拠するのが、絶えず問われることになるし、また、他人の言説を理解しよう

とする場合にも、そういった視角が不可欠なのだろうと考えております。

それから次に、垂直的減量についてですが、この垂直的減量の問題についての行政改革会議の基本的考え方は、そのほとんどが、私が提出したペーパーに基づいております。これは、本日お配りした資料では三七ページ以下に、「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」というのがございまして、ここに整理されているとおりであります（後掲「別添資料(6)」）。ここでは、特にその中で、いわゆる、企画・立案機能と実施機能の分離という問題に関して、二、三のコメントをさせていただきたいと思っております。まず、第一に、行政改革会議の最終報告におきまして、企画・立案機能と実施機能の分離ということは、いわゆる垂直的減量のための一手段として位置づけられている、という点に注目していただきたいのであります。つまり、これは、省庁を大括りすることによって、強大な権限と組織を持つことになる省庁、とりわけ、想定されているのは国土交通省であります。こういうものが誕生することになる、といった懸念に対して、そういった省庁の権限をより絞り込もうということに根本的なねらいがあるわけです。この場合の垂直的減量というのは、国家行政組織全体としての減量という側面と、霞

が関つまり本省の減量という、二つがあります。独立行政法人制度の導入というのは、国家行政組織全体としての垂直的減量という意味を持つものでありますし、それから、いわゆる、実施庁の観念とか、地方出先機関への権限移譲という考え方が、同じく行政改革会議の最終報告には出てまいります。これは、国家行政組織全体の減量、という見地からは必ずしも意味を持つものではないとしても、せめて後者の見地から、つまり霞が関の減量という見地から中央省庁の権限を絞り込もう、というねらいを持ったものであるわけです。こういった意味におきまして、企画・立案機能と実施機能の分離ということは、常に明確に理論的に画然として行われる、という性質のものでもないし、また、そのこと自体が改革の中心的な目的となるわけでもない、というふうには私は考えております。この企画・立案機能と実施機能の分離ということ自体は、もともと分離を通じて、それぞれの機能をそれぞれ適正かつ効率的に行いうる条件を整える、ということを目的とするものであります。たとえば、イギリスのエージェンシーの発想というのはまさにそういうものであるわけです。我が国の今回の行政改革の場合、この意味での、二つの機能のそれぞれの効率化、ということは、もちろん視野には入っておりますけれども、しかし、それは先ほど言っ

た意味での、減量という主目的のための副次的な位置づけを与えられているにすぎない、ということです。この意味において、たとえば独立行政法人という制度は、しばしばイギリスのエージェンシーと混同されますけれど、イギリスのエージェンシーとはその趣旨においてかなり異なる性質のものであり、エージェンシーの発想に比較的近いのは、むしろ実施庁の方である、というふうには私は考えております。今日浮上ってきております、国立大学の独立行政法人化の是非といった問題を考える場合にも、私は、この視点を押えておくことが非常に重要である、そうでないと議論が著しく混乱するような気がしております〔藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』一一五号（一九九九年六月）一一二頁参照〕。

それから、第二に、こういうように霞が関から実施機能を取り上げてしまつて、しかも行政改革会議が他方で提言しておりますように、内閣機能を強化する、官僚主導ではなくて政治主導の政策立案システムを構築していく、ということになると、そもそも霞が関は何をやることになるのか、中央省庁なるもの存在意義はどこに残るのか、という問題が生ずることになります。まさにこれは、先程も触れました、ジュリストの対談で、小早川さんが出された問題でもあるわけです〔『ジュリスト』

一一三三号三四頁以下参照〕。実は、まさにこういった意味におきまして、その間、霞が関の中堅幹部、これは大体課長クラスですが、こういう人たちが現在意気阻喪してしまつて、官僚としてのアイデンティティをどこに見出すかに苦しんでいる、という話を、いくつかの省庁の高級幹部、つまり次官とか局長クラスの人たちから聞いております。この問題に関しまして、私は昨年秋に、総務庁から行政改革の理念ということについて話をしてくれ、という依頼があつて、中堅幹部を対象として行つた研修の中で、若干話をいたしました。そこでお話ししたことは、私のホームページにもその講演の内容がそのままのつておりますが、その要点をここでもお話しいたしますと、概ね次のようなことにならうかと思ひます〔藤田宙靖「行政改革の理念」(平成一〇年一〇月一五日総務庁人事局管理者啓発課程 <http://www.law.tohoku.ac.jp/~tujita/gyokaku-rinen.html>)参照〕。今回の行政改革の前提認識として、国が従来、公共性の空間を独占してきた、これは行政改革会議の最終報告の中にもそういう言葉があるのですが、公共性の空間を国が独占し、公共の名の下に不必要、過剰なことを行つてきた。そして、その場合の国の実体を担つてきたのが(名目はともあれ)霞が関の官僚群であつた、というのがいわば今回の行政改革のあまねく共通した

前提認識となっている、ということが言えると思いますが、ただ、これに対しては、他面で、いわゆる族議員の名で俗に知られますように、与党自民党の各部会の政治的圧力が国の行政に對していかに影響を及ぼしているか、ということもまた、広く知られた事実であるわけです。そこで一体、我が国の政策決定の現実において最高の権力を握っているのは、あるいは握ってきたのは、与党の政治家なのかそれとも霞が関の官僚なのか。

この問題は専門の政治学者の目から見ても、必ずしも一義的には判断できないところがある問題のようでありまして、それはとりもなおさず、両者のもたれ合いなし協力関係が大きな機能を果たしてきた、という実態を示すものであるように思われるわけです。そしてその場合に、極めて大きな政治的な matter となるような事項を除いては、実際に霞が関が持っている影響力には、やはり強大なものがあつた、と言つてよいのではないかと考えています。ただし、霞が関の官僚が専ら自らの信念と知見だけで政策の企画・立案を行う、政治家をその手足として使つてこれを実現させる、といったような構造は、大戦後の一定時期まではともかくとしても、今日もはや広く存在する現象であるとは言えない、というのもまた事実ではないかと思われまふ。たとえば、多くのケースでは、むしろ霞が関の官僚

というのは、与党をはじめ政治的に力を持った諸グループの間で意見を調整し、落とし所を探る、根回しをするために日々走り回つている、というのが実態である、という指摘がございませう。これは農水省の高級幹部であられた、佐竹五六氏が書いておられるのですが、佐竹氏の言われる「リアリスト官僚」という官僚タイプですが〔佐竹五六「体験的官僚論」(一九九八年参照)〕、そうであるとする、現実の霞が関の官僚像というのは、いわば力強き父親像ではなくて、極めて矮小化された取次ぎ屋あるいは取りまとめ屋像である、ということになつてしまふわけです。

この点をどう考えるか、ということになります。私は、全く政治学の専門家でもなくて、以下は私個人の勝手な考え方なのですが、本当の問題は、こういつた落とし所探りの結果得られたものが、国家公共の必要という名の下に正当化されてきた、ということところにあるのではないかと考えるわけです。仮にかつてのような Staat という国家観の変更がなされようとも、およそ西洋流の近代法治国家である以上、国家行政は国民の福祉公共の福祉の達成のために存在するものである、という点においては変わることはないわけで、これは私の論文にもありますように、Staat であろうが government であろうが、その限りに

おいては同じことであります〔藤田宙靖「行政法学の思考形式」(一九七八年)参照〕。問題は、誰がどうやって公共の福祉を認定するか、という所にあるわけですが、この変転きままりない現代の社会において、おそらく一握りの官僚群にそのすべてを行う力はもはやない、ということとは行革会議の最終報告が言っているとおりであります。それから、また逆に、国会議員が、国民の利益にかかわるあらゆる事柄の詳細にいたるまで問題を見通して判断する、ということも不可能である。また、そもそもそれが適切であろうか、ということです。そこには当然のことながら、立法と行政の間での、それからまた、これらに対する社会とか国民側の直接間接の協力が、是非とも必要であるわけ、行政手続とかパブリックコメントとか、あるいは地方分権といった事柄は、こういうことを可能にするためのツールの一つでもあるわけです。そこで、こういう考え方からするならば、官僚はもともと、自分の住んでいる省庁に代々蓄積されてきた公共の福祉に関する知見や論理をなかなか捨てることのできないのであるが、蓄積されてきたもののみ忠実であるのではなくて、こういうったあらゆる手法を駆使して、何が現在の我が国にもっとも必要な公共の福祉であるのか、ということをして、現実に則して適切に判断すべきである、そして、それは政治的

に力のあるグループ相互間での取り持ちに終わってしまうようなものであってはならないのだ、ということですが、そして、そういうった作業の上に考えうるいくつかの政策、これは企画・立案ということですが、これを選択的な形で政治部門に対して提起すべきなのだ、こういう、旧弊に囚われず、広い懐を持ち、そして、国民の福祉という高き志を持ちつつも己のなすべき役割を心得た、マネージメントの専門家が、行政改革会議の最終報告で想定されているような行政改革の理念の下における官僚像ということになる、というような話をしたのですが、残念ながら、聞いておられた官僚諸氏が充分納得されたかどうかは、今一つはつきりいたしません。

四 省庁再編の意義…結びに代えて

今日のお話としては、最後の四の「省庁再編の意義…結びに代えて」という所に入らせていただきたいのですが〔後掲へ報告レジュメ参照〕、今、直前に申しましたことを更に敷衍する意味で、最後に私自身が今回の内閣機能の強化をも含めた省庁再編の意義、ということをどういうふうにか考えているのかに

ついで、簡単に要約いたしましたので、とりあえず本日のお話の結びに代えることにしたいと思います。

日本国憲法は、行政権は内閣に属する、と定め、この内閣に議案の国会提出権（これは企画・立案機能といつてよいと思いますが）を認めておりますが、行政権の内部組織に関しては、国務大臣の存在と行政各部の存在ということについて言及しているに過ぎません。したがって、現行のような、継続的恒常的に存在している職業官吏によって成る組織であるところの府省制を敷く、ということは、少なくとも憲法上の当然の要請であるわけではない、ということになりましょう。ということは、各大臣を補佐する政治的なスタッフによって行政各部を構成することも、理論的にはありえないことではない、ということでもあります。行政の政治的主導ということが、もし、理論的制度的に極端な形で徹底されるならば、むしろそれが本来あるべき姿だ、という理屈になるのかもしれないわけです。これに対して、現行のような府省制、つまり省庁制の存在理由というのは、言うまでもなく、行政権内部における「分節」の要請である。すなわち、行政権内部における意思形成についての、チェックアンドバランス機能の確保、ということであると思えます。そしてそれは、政治部門における一部利益の結びつきとか、ある

いは選挙目当ての短視眼的政策決定に対抗して、より一般的な国益そして長期的な見地からのチェックを加えることが可能となるシステムを設けておくことにほかならないと思えます。今回の行政改革で、こういったシステムの必要性を根本的に否定することが試みられているわけでは決してないわけで、また、私自身もこういったシステム自体の存在意義は否定することができないものである、と思つています。問題は、ただ、こういったシステムが、長年の組織的硬直化の上に機能不全を起こしている、中央省庁がその本来あるべき枠を越えて、いわば出過ぎたまねをすると同時に、すべきことをしていない、ということだったのでないか、というように考えているわけです。そこで、それではそういったシステムの機能不全を正すために、理論必然的に現在の制度を根本的にいじらなければならないのかどうか、現在の制度を前提とした上でその運用の改革ということでは問題は達成されないのか、ということではありますが、自身は理論的に言うならば、むしろ、こういう形での省庁の根本的なシステムの再編成をしなければならない、とは言えない。つまり、現行の制度であっても、運用の仕方によってはそうはならない可能性だつてありうるのだ、理論的に考えられる限りは、大方の問題は現行制度の下での運用を改めることによって

料も解決されうるはずだ、と想っております。これも、私の自治

研究の論文〔前出「行政改革に向けての基本的視角」〕、とりわけ二一ページ以下に、いわゆる大括りの話に関連してそういうことを述べております。ただ、そういうような解決を待つこと

は、現実には、いわば百年河清を待つに等しいことだ、何らかのショック療法が必要である、ということでもあります。今回の内閣機能の強化をも含めた省庁再編の試みというのは、まさに、このようなショックを与えることによって、組織的な硬直化を打ち破るための一つのきつかけを作ろう、ということなのであります。したがって、今回新たに基本法として大綱に基づいて出来て行く省庁構成が、今後再び百年も続く堅固な要塞となってしまうのでは、それは改革の本旨に沿うものではないのだ、というふうに考えているわけであります。

あまりまとまりのない話でございましたけれども、とりあえずこれで丁度一時間位お話したことになるわけで、以上をもつて終わらせていただきます。ご清聴どうもありがとうございます。

※なお、〔 〕内は資料編集担当（高見（勝））の補註。

省庁再編と国家機能論

—— 行政改革会議の立場 ——

(平成11年3月19日)

はじめに

一 省庁再編案作成作業の前提としての枠組み

○ 理論上の制約

ここでの再編案は、「行政改革会議」という会議体が提言するためのものであって、学者としての興味・関心から作ればよいというものではない。故に

1. 省庁は再編されなければならないのであって、現状通りという「解」は無い。
2. 省庁数は減らされなければならないのであって、現状と同じ又は現状より増やすという「解」は無い。
3. 省庁再編案の作成に当たっては、国が担うべき行政機能は何か、についての検討が、そのベースとならなければ

(註)

* 橋本首相による、行政改革会議の課題設定

(1) 二十一世紀において国が担うべき機能は何かを明らかにする。

(2) その検討結果を踏まえて、省庁の再編案を作成する。

(3) 官邸機能(内閣の機能)の強化策を考える。

* 橋本首相による政治的公約

上記(2)については、現在の省庁を大括りし、その数をおおむね半分に減らす。

○ 現実上の制約

その一……行政改革会議なる会議体の優れて政治的な性格
その二……行政改革会議に与えられた作業時間の短かさ。

二 省庁再編案検討方針について

○ 「主査」の役割

* 橋本首相による当初の依頼

* それまでの審議状況に対する不安

料

資

*省庁再編案作成に向けての検討の道筋 …… 「藤田メモ」の提出

*検討の基盤についての確認

eg 「水平的減量」と「垂直的減量」の区別と、そのあり方についての基本的考え方、「大括りは、結果であつて出発点ではない」との考え方、「共通」と「相反」の両基準の採用、等々。

○ 集中審議（一九九七年八月）における検討状況

*橋本首相による具体案作成の依頼とそれへの対処 ……

「学者の良心」とは何か？

*藤田メモ「集中審議の論点整理」に基づく審議 …… 国家機能の「共通性」と「相反性」の検討を軸として。

三 「減量」論についての若干のコメント

○ 行革会議での「国家機能論」のあり方

*各種機能の「括り方」についての議論がその中心であったのであり、そもそも国家は何をなすべきか（いわゆる「水平的減量論」）については、先行する「行政改革委員会」の規制緩和論・官民分担論、及び「地方分権推進委員会」の地方分権論

が大前提。

*行革会議が付け加えたものとしては、むしろ「垂直的減量」（例えば独立行政法人）

○ 「水平的減量」に関する私の考え方

*いわゆる「国家」と「社会」の二元的対立論を前提とする「国家 Staat」の概念の克服、ということについて …… 「藤田の変心」(?)

*「二元論」の理論的性質と我が国の政治社会

*我が国政治社会の特質（「ムラ」的構造と「国家 Staat」観との結びつき …… 藤田「行政改革へ向けての基本的視角」参照）と、「二元論」の意義

○ 「垂直的減量」について …… とりわけ「企画・立案機能と実施機能の分離」に関して

1. 行政改革会議の最終報告における「企画・立案機能と実施機能の分離」の位置付け …… いわゆる「垂直的減量」のための一手段

*省庁を大括りすることによって、強大な権限と組織を持つた省庁（取り分け例えば、国土交通省）が誕生することになる、

という懸念に対して、省庁の権限をより絞り込もうという狙い。

・国家行政組織全体としての減量 …… 例えば独立行政法人制度の採用

・霞ヶ関（本省）の減量 …… 例えば「実施庁」の観念、「地方出先機関への権限移譲」等。

* 両機能の分離は、恒に明確に理論的に行い得るものではないし、また、そのこと自体が改革の中心的な目的であるわけではない。

* 「両機能の分離」問題における、「効率性」の観点と「減量」の観点との関係について。 …… 今回の改革では、後者が主、前者は従（イギリスの「エージェンシー」との違い）。

2. 「両機能の分離」と「内閣機能の強化」の結果、霞ヶ関には何が残るのか？

* 霞ヶ関の中堅幹部（課長クラス）の受けたショックと、私の講演

……………

* 国が「公共性の空間を独占」し、公共の名の下に不必要過剰なことを行い、その場合の「国」の実体を担って来たのが（名目はともあれ）霞ヶ関の官僚群である、というのが、あまねく共通した、今回の行政改革の前提認識

* 霞ヶ関官僚が実際に行っていることは何か？ …… いわゆる「レアリスト官僚（佐竹五六氏）」の存在 …… 「落とし所探り」の結果が「公共の福祉」の名の下に正当化されることこそが真の問題。

* 「公共の福祉」を認定するのは誰か？ …… 「立法」「行政」「社会」「国民」の直接間接の協力が不可欠

* この過程で官僚のなすべきこと。

* 「旧弊に囚われず、広い懐を持ち、そして、国民の福祉という高き志を持ちつつも己のなすべき役割を心得た、マネージメントの専門家」が、「行政改革の理念」の下における官僚像。

……………

四 省庁再編の意義 …… 結びに代えて

○ 日本国憲法と行政の組織構造 …… 「行政各部」のあり方について

○ 現行のような府省制の存在理由 …… 行政権内部における「分節」の要請、意思形成についてのチェックアンドバランス機能の確保

○ 組織的硬直化によるシステムの機能不全 …… 中央省庁の「出過ぎたまね」

○ システムの機能不全を正すための方策 …… 現行制度下での運用の改善か、ショック療法か？

○ 今回の省庁再編の意義と限界

〈別添資料(1)〉省庁再編案作成に向けての覚え書き

平 9・7・9

藤 田 宙 靖

一 基本の方針

○ 国内外の政治・経済・社会的情勢の変化に鑑み、二十一世紀において国が果たすべき機能は何かを改めて問い直し、従来の省庁の編成はこのような機能に適合したものでどうかを再点検した上で、今後あるべき姿を検討する（行政改革会議の検討課題Ⅰ及びⅡ）。

行政改革会議の検討結果を広く説得力を備えたものとするためには、具体的な再編案の検討（検討課題Ⅰ）に入る前に、この意味での機能論を行うこと（検討課題Ⅱ）が、不可欠である。

○ 国家機能論（検討課題Ⅱ）については、二つの問題が区別されなければならない。

その第一は、国家が果たすべき機能の範囲に関わる問題であり（例えば、「官」「民」間での分担の在り方、地方分権の在り方）、第二は、こうして国に残された機能の在り方についての、捉え直しの問題（例えば、「所掌」を越えた「目的」、「縦割り」に代わる「横割り」等）である。

この第二の作業を踏まえること無しには、国家機能論と省庁再編論とは必ずしも適切に結びつかない。

二 国家機能論に関し今後行わべき作業

○ 出発点として、行政改革会議では、これまで、以下の諸原則がおおむね了解されているものと理解する。

1. 上記の第一の問題（国家が果たすべき機能の範囲）については、行政改革委員会の検討結果（規制緩和）並びに地方分

権推進委員会の検討結果（地方分権）を踏まえる（水平的減量）ほか、「企画・立案機能」と「実施機能」とを原則的に区別し、後者については、アウトソーシング（外局化、独立行政法人化、民営化）を図る（垂直的減量）。

2. 上記の第二の問題（国の機能の在り方についての捉え直し）については、「大括り」によって対処することを考える。

○ 但し、以上の出発点のそれぞれについては、なお残された、次のような問題がある。

1. について

(イ) 規制緩和関係

・ 規制緩和が行われても、民間活動を対象とした国家機能の必要が全く無くなるわけではない（例えば、市場の条件整備、市場の失敗に対する対処等）。これらは、全て、公正取引委員会や、裁判所の機能に委ねられるか？ 仮に、各省庁の機能として残るものがある場合、それは、どのような機能であるか？

・ 「特定の産業の保護・育成」を通じて、一定の行政目的の達成を図る、という構造になつてゐる分野が、しばしば存

在する（大蔵、厚生、農水、通産、運輸、郵政、建設各省等による関連業界への介入）。これらの場合、仮に、こういった介入行政の手法からは撤退するにしても、達せらるべき行政目的（機能）そのもの（例えば、金融秩序の維持、公衆衛生の確保、食糧の安定的供給、交通運輸システムの確保、通商の振興調整・産業の育成、社会資本の整備、等々）は、果たしてまたどの程度、国が果たすべき機能として、別に残るか？

(ロ) 地方分権関係

・ 現段階では、地方分権推進委員会の検討結果は、主として「機関委任事務の廃止」に止まつており、国の直轄事務の大幅な地方移譲にまでは到つていない。このような状況の下で、行政改革会議としてこの問題にどこまで踏み込める（踏み込むべき）か？

・ 地方分権が現実に進まない場合の手当をどうするか？

(ハ) アウトソーシング関係

アウトソーシングの可能性及び範囲については、多くの検討すべき問題があるが、とりわけ重要であるのは、例えば、次のような問題である。

・「民営化」をするとクリーム・スキミングとなり、十分な収益の見込めない地方におけるサービスが不十分となる、という論理をどう考えるか。

・「企画・立案機能」と「実施機能」は、明確には分けられ得ず、少なくとも、両者間に密接な連携を取り得るシステムが保障されなければならない、という論理をどう考えるか。

・「独立行政法人」の職員の身分は何か（公務員か、準公務員か、非公務員か、etc.）。

2. について

・「大括り」については、「始めに大括りありき」という論理の運びにならないよう留意する必要がある。「大括り」が先に立つのではなく、あくまでも「二十一世紀においてあるべき国家機能は何か」が先にあり、こうして必要となる国家機能を果たして行くためにはどのような組織編成が合理的であるかを検討した結果、「大括り」となる、という論理の運びがなされるのでなければならない。すなわち言い換えれば、「大括り」は、理論的な「出発点」ではなく「結果」である。

・「大括り」には、「縦割り行政の弊害」の除去、閣僚（内閣構成メンバー）の数の適正化、といった積極的意義があ

ると共に、他方、「組織の分節機能（組織内部でのチェック・アンド・バランス機能）」の減少、組織の巨大化による、上からのコントロールの可能性の減少、といった消極的側面がある（私の四月二日の発表意見参照）。従って、こういった側面に対する手当が十分になされるのでなければならない。

○ 以上を踏まえ、「国家機能の在り方」に関して、具体的には、以下のような作業が必要となる。

1. 現在各省庁が担っている機能を（恐らく、局レベルで）総点検し、今後国家機能として不必要なものと残されるべきものとを整理する。

2. 残されるべき機能につき、共通性と相反性を分析整理する。

・その際「共通性」の基準としては、さしあたり、「橋本四分類」をベースとするが、これを金科玉条とはしない（総点検の過程での細分類や、修正もあり得ることとする）。

・「相反性」の基準としては、「生産・創造」と「配分」、または、「自由の保障」と「安全の確保」、といった、「自立」と「規律」との相反が、基本的にしてまた古典的なものである

が、更に、「現存する世代の利益」と「将来の世代の利益」の相反が、今日、とりわけ重要な問題となる。また、「平常時」を想定するか、「危機」を想定するかで、「共通」か「相反」かの判断も大きく異なり得ることに、充分留意する必要がある。

・アウトソーシングの問題については、先に触れた通りの検討が必要である。

三 現行国家行政組織法上各省庁が担うべきこととされている国家機能についての整理

○ さしあたり、事務局に作業を願う。

四 国家機能の分類に関しての具体的検討
(橋本四分類をベースとして)

○ さしあたり、事務局により整理された、橋本四分類をベースとした国家行政機能の分類を手掛かりとするが、私なりの具体的な検討結果は、次回以降逐次提示して行きたい。

五 上記の国家機能を行わせるための、受け

皿としての組織の在り方

○ 「機能」論と「組織」論の相互関係

以上に見たような機能分類は、組織の在り方についての、一応の基準とはなるが、それだけで、組織の在り方を一義的に決定し得るものではない。何故ならば、

1. 例えば、「防衛」「治安」等のように、機能としては独立性を認めることができるにしても、この機能を担う組織がどのようなものであるべきかについては、専ら組織的な見地から(例えば、民主的なコントロールの確保、*etc.*)、別の考慮が必要となるケースがある(例えば、独立の「省」とするか、外局たる「庁」とするか、或いは、「行政委員会」とするか、等々)。

2. 機能自体としてみた場合には、状況により「共通」もし、また「相反」もする、という関係にあるケースがしばしば存在する(例えば「財政」と「金融」の関係)。このようなケースにあつては、機能論に加え、次に見るような、組織間の調整システムの在り方という別の見地からも、問題を捉える必要がある。

3. どのような組織作りをしようとも、組織相互間での調整の必要は、必ず残る。その場合、

・「大括り」ということは、この調整作業を「局」以下の組織レベルで行うことを意味することになるが、その場合、調整の内容は微細にわたることができる反面、問題の所在・調整のプロセスの在り方等が、対外的に必ずしも十分な透明性を備えるものでないものになるおそれが生ずる。他面、「相反」性を重視して別々の「省」立てをすることは、相互間の調整が大レヴェルで初めて行われることを意味することになり、まさに上記と逆のことが妥当することになる。どちらを選択するかは、決断の問題である。

このような意味において、それぞれの機能につき、閣議での調整が必要なもの、大臣レヴェルでの相互調整が適当であるもの、局レヴェルでの内部的調整が適当であるもの、等々の整理をする必要がある。

・また、省庁間の調整の在り方について、他省庁に対する意見申し出の手続き等を果たしてまたどの程度設けるか、組織的に、独立の「省」立てをせずに、機能別の各省間共同ネットワーク（タスクフォース）を設置する、といった解決は、果たしてまたどの程度可能であるか、等々を考える余地がある。

4. その他、組織論上の問題としては、各省庁間のバランスをどう考えるか（例えば、力の突出した組織を作らない）、

国際的なバランス・対外的なPR効果をどう考えるか、といった問題が存在する。

○ 組織単位の在り方についての確認の必要。

- ・ 府・省にはそれぞれ何を担当させるか。
- ・ 外局の在り方。
- ・ いわゆる「エージェンシー」の在り方。
- ・ 行政委員会の在り方と位置付け。

六 上記を踏まえた上で、省庁の具体的再編案

○ 現段階では保留

へ別添資料(2)〈省庁再編案作成に向けての覚え書き(その二)〉

平9.7.16

藤田宙靖

四 国家機能の分類に関しての具体的検討 (橋本四分類をベースとして)

○ 基本方針として、「橋本四分類」をベースに事務局によって作成された「討議資料(別紙1-1)」を基にし、これら諸機能相互間の「共通性」及び「相反性」について検討することとするが、具体的検討に入る前に、一般論として、以下のことを指摘しておきたい。

1. 第一に、いうまでもないことながら、「目的」のレヴェルをどの程度の抽象性のレヴェルに置くかによって、あらゆる国家機能は、究極的には国家機能として同一の目的を追求するものであることにもなり、また逆に、全てそれぞれ異なる目的を持つものである、ということにもなる。従って、省庁編成論の前提として機能論を行うとする限り、それぞれの機能が一面で共通性を持つということだけでは、ここで言う「共通性」を認める決め手とはならないし、また、異なった側面を持つというだけでは、ここで言う「相反性」を見出すための決定的な基準とはなり得ない。問題は、我々が、どのような共通性を重視し、またどのような相反性を重要と考えるか、ということである。

2. 「橋本四分類」は、「共通性」を基に行われているものであるが、同時に、「相反性」の判断についての一つの基準を示すものでもあると理解される。すなわち例えば、「労働行政」は、当然「経済行政」と相反する面を持つが、捉えようによっては、両者間には共通する側面もある。この点で、橋本四分類中、経済が「Ⅱ国富の確保・拡大」に、他方「労働」が「Ⅲ国民生活の保障・向上」に分類されていることは、両者間の「相反性」の方を重視することを意味している。

同様のことは、「環境」と「国土・社会資本」との関係についても妥当するし、また、「財政」と「金融」が共にⅠに分類されるか、それともⅠとⅡに分類せしめられるかの問題も、まさに此処に関わる問題である。

3. 今回の省庁再編の主要目的が「縦割り行政の弊害の排除」にあるとするならば、従来まさに「縦割り行政の弊害」を克服する目的の下設けられてきた省庁、そしてこれらの省庁に本来期待されていた一定の機能が存在するということが、今後の編成の一つの重要な手掛かりとなる筈である。すなわち、総合調

料 整官庁としての、総務庁、経済企画庁、科学技術庁、国土庁等

の存在がそれである。

資

現存のこれらの行政機関が、当初期待された調整機能を十分に果たし得ているかどうかとは別に、これらの機関に本来期待された「機能」そのものの意義については、今後の省庁編成にあたっては、十分に考慮されるだけの理由があるものと思われる。とりわけ、これらの機関が従来十分に調整機能を發揮できなかった理由の一つは、十分な実施機能を与えられていなかったことにあるとされるが、今後、中央省庁の機能が、主として「企画・立案」機能を中心としたものに集約されるとするならば、この点でも、これらの機関に本来期待されていた機能が、改めて脚光を浴びることになるものと思われる。

4. なお、「討議資料」(6)において行われている機能の整理は、必ずしも、現状での国家機能に対する「水平的減量」及び「垂直的減量」の作業を経た上でのものではないため、これらの作業の結果如何によつては、以下の具体的検討結果が異なってくることも、当然考えられる。

○ 具体的な検討(叩き台素案……今後行われるべき検討

作業の例示)

I 国家の存続(外交、防衛、治安、財政)

1 国際関係・安全保障

・「外交」と「防衛」は、友好的関係の構築ないし維持に向けての活動(外交)と、敵対的關係を前提としての活動(防衛)の違いがある点を重視し、危機的事態(戦争時)を除いては、相反するものと位置付け。

・なお、「外交」と「対外経済」とは、仮に、目先の自国の利益を巡り相反することが生じ得ないではないにしても(外務省ヒアリングより)、より広い目で見れば共通する要素の方が大きいものとも位置付け得る。橋本四分類を踏まえた事務局資料では、I及びIIに分かたれており、「相反」を重視する結果となっているが、それでよいか？

・「防衛」と「治安」は、敵を対象とする活動(防衛)と、自国民を対象とする活動(治安)の違いがあることを重視し、

危機的事態を除いては、「相反」と位置付け。

2 秩序・安全

・「防災」は、緊急時における救助活動については「治安」と共通。それ以外においては、「防災」はむしろ「国土整備」と共通（国土庁・自治省等ヒアリングより）。両者を横断し、「防災」を別機能として想定するか否かは、別に検討の余地あり。

・「財政」は、国家活動のための支出を抑制する機能を持つものである点を重視し、全ての国家機能に対し相反するものと位置づけ。

・なお、「財政」と「金融」との相互関係については、以下のように考える。

「財政」は公的資金の出入であり、「金融」は私的経済分野での資金配分のメカニズムであるから、「財政」が金融市場のルールを乱すような事態が生じることを想定し（⑧金融機関への国債の押しつけ）これを重視すれば、両者は相反する関係に立つ。

但し、両者は、緊急時においては明らかに共通する面がある

（全金融秩序の崩壊の防止）ほか、平時における相互関係についても、国の総合的経済政策を実施せしめるためには「財政」「金融」共に協力しなければならぬ、という前提に立つ限り、両者がそれぞれ独走することは許されぬ、という関係にある。このどちらを重視するかは、機能論としては俄に判断し難く、省庁編成の在り方については、後に行う組織論の結果をも十分に踏まえた上で、政治的に決断すべき問題である。

II 国富の確保・拡大

3 経済

・「経済と産業」に関しては、マクロ経済と個別的分野の経済政策とが相反する可能性（個別分野の利害の考慮によって、マクロの視点が歪められるおそれ）と、両者が相互に効率的に機能するメリットのどちらを重視するか、が問題となるが（経済企画庁ヒアリングより）、この点に関してはまず、規制緩和が進んだ場合「産業」に関し国家行政として残る内容は何かを、再点検する必要がある。

・「経済」と「財政」については、上述「財政」と「金融」の項を参照。

・「情報通信」は、「産業」としては「経済」と、「技術」としては「科学技術」と、「施設」としては「国土・社会資本整備」と共通する面があり（郵政省ヒアリングより）、これらの側面毎に相反性を認め「情報通信」の分野を分断することが適当かどうかには、問題が残る。従って、「情報通信」を別機能として想定するか否かは、別に検討する必要がある。

・「エネルギーの安定供給」については、それ自体としては、いうまでもなく極めて重要な機能であるが、平常時においては、今日では主として市場に委ねらるべきものとすれば、国家機能としては、むしろ「危機管理」の問題と考えるべきことになる。平常時において国家行政として残る機能があるとするれば、それは何か？

4 国土・社会資本

・「社会資本整備」については、「企画・立案」機能を問題

とする以上、総合的な「国土整備計画（全国総合開発計画・国土計画・土地利用基本計画）etc.」と共に括られ、その下に立つべきもの。

・「社会資本整備」と、整備された社会資本を用いて行われる個別行政分野（都市建設、交通、通信、衛生、農村整備等々）における目的の固有性との相互関係については、施設整備それ自体を目的とし利用目的を十分に考慮しない社会資本建設が進むおそれがあるのではないか、との危惧が述べられるが（運輸省・農水省等ヒアリングより）、単なる「公共事業の実施」ではなく「国土整備」の見地で括るならば、このような問題は、少なくとも相当程度解消されるのではないか？

・なお「交通体系の整備」その他、上記の個別行政分野については、上述の他、規制緩和が進んだ場合国家行政として残る内容はどのようなものかを、再点検する必要がある。

III 国民生活の保障・向上

5 国民生活

・「環境」は、環境資源の「保全」を図るものである点において、「消費」を前提とする他の一切の機能とは相反することを重視すべき。とりわけ、「環境」は、将来の世代の利益をも代表するものである点で、主として現在の世代の利益実現を図る他機能に対して相反する、という面も重視されるべきである。

なおその際、病原菌や薬害等に対する安全の確保機能にも、「環境」との共通性を見るか（「自然環境」と「生活環境」）？

・「食糧の安定供給」は、エネルギー供給と同様、それ自体としてはいうまでもなく極めて重要な機能であるが、平常時においては、今日では主として市場に委ねらるべきものとすれば、国家機能としては、むしろ「危機管理」の問題と考えるべきことになる。

平常時において残る国家機能があるとすれば、それは何か？

・「労働行政」と「福祉行政」等とは、相互に異なる面は持つものであるにしても（労働省・厚生省とアライングより）、少なくとも機能論としてその「相反性」を重視するだけのものは無いと見てよいか？

・「男女共同参画社会の建設」についても同様か？

IV 教育や国民文化の継承、醸成

6 教育・文化・科学

・「教育」については、既存のもの「配分」と考えれば、「学術」とは相反する面も出てくるが、「創造」の部分重視すれば、むしろ両者は共通する面を持つことになる。

・「科学技術の振興」に関しては、「学術・教育」との相互関係が問題となる。この点、「科学技術」は「防衛」「治安」「経済」等他の分野と相反することは比較的少ないのに対し、「学術・教育」は、これらと相反する事態が比較的容易に想定し得ることを考慮する必要がある。

V その他の機能を巡る問題点

・「地方自治制度の在り方についての企画・立案」機能のよ

料 うに、国家の基本構造（憲法秩序）に関するような制度に関わ

る機能をどう考えるか（地方自治制度は、日本国憲法上、天皇、戦争放棄、基本的人権、国会、内閣、司法、財政と並び、独立

の一章を設けて保障された制度であることの重みをどう考えるか）？

○ 以上の検討を踏まえた、国家行政機能の具体的括り方についての当面の整理（私案）

- 総合調整
- 対外事務
- 防衛
- 法秩序の維持
- 治安
- 財政・（金融）
- 経済・（産業）
- 国土整備・（交通）
- 環境・（衛生）
- 生活保障
- 科学技術

● 学術・教育・文化

なお検討を要する機能として、

- 防災
- 情報通信
- 地方自治
- エネルギー・食糧についての危機管理、等々

〈別添資料(3)〉省庁再編案作成に向けての覚え書き（その三）

平成9.7.23

藤田 宙靖

五 上記の国家機能を行わせるための、受け皿としての組織の在り方（補遺）

○ 整理分類された各種の国家行政機能のそれぞれを、どのような組織単位によって行わせるかは、先に行った機能分類論

とは一応別に検討されなければならない。その場合、今回の省庁再編の最も主要な目的が、「縦割り」行政の弊害の排除にあるとするならば、組織論においても、この観点、すなわち「調整の在り方」が、中心的な手掛かりとなる筈である。

○ 「縦割り行政の弊害の排除」を目的とする「調整システム」の在り方としては、例えば次のような方式が考えられる。

1. 内閣の強力な調整機能によるもの。
2. 省庁の大括りによる、調整の省庁内部化によるもの。
3. 特定機能についての省庁間での横断的システムを、恒常的に設置することによるもの。
4. 省庁間での個別的な意見調整のためのプロセスを、一般ルール化することによるもの。

行政改革会議では、これまで、主として上記1.及び2.を頭に入れた議論がなされてきたが、七月十六日の本会議で「横串」論が正面から議論されたように、上記の3.及び4.の可能性についても、十分な検討がなされなければならない。そして、このような「横串」の作り方によっては、後に見るように、

省庁再編の在り方にも重要な影響が生じるものと思われる。

○ まず、上記4.については、個別的には、現行法上でも、例えば、総務庁設置法・経済企画庁設置法・科学技術庁設置法・環境庁設置法・沖縄開発庁・国土庁設置法等にその例が見られるところであつて、これらはいずれも、他省庁所管の事務であっても自省が所管する事務に関係のある事務については、当該他省庁に対し、必要な資料の提出及び説明を求め、また、勧告を行い、更に当該勧告に基づいて執った措置について報告を求めることができるとするものである。また、これらのケースにおいては、最終的に内閣の調整を受けるべく、内閣総理大臣に対し、当該事項について内閣法六条の規定による措置が執られるよう意見を具申することができるものとされている。

今後の問題として、例えば、こういった制度を一般化して、特定の省庁に限らず省庁一般につき適用されるものとする。こと、またその際、このような他省庁に対する資料の提出・説明の要求権限、勧告（ないし意見の申し出）に対する応答・説明義務等を明示することの可能性及び妥当性等につき、検討がなされるべきである。また、こういった調整のプロセスが、対外的に公表されるシステムを設けることが重要である。

○ 多くの省庁に関係しており、それ故、相互間での調整の必要が始めから明らかであるような、典型的な事務（機能）については、調整を、より包括的・制度的なシステムによって行うことも考えられて然るべきである。これが、上記3.のパターンである。

このような調整システムの中には、これまでも数多く設定されてきた、各省庁間の合意による非公式ないし非定型な「話し合いの場」のようなものも、当然考えられることとして、更に、より定型的・恒常的な制度、すなわち例えば、一定の行政機能につき、各省に受け皿となる部局（課・室等をも含む）を設け、これをベースとして、それら相互間の調整を図る横断的な組織としての「○○機構」ないし「○○会議」といった組織を、公式の組織として制度化する、といった方法も考えられよう。こういった公式の「横串」組織を恒常的に設けるについては、このような組織の在り方・人事・予算・意思形成の方法等について、更に詳細に検討しなければならない点も数多く、また、国家行政組織法の改正等も射程に入れて考える必要があるものと思われるが、いずれにせよ、仮にこのような組織の設置が可能であるとすれば、上記四において整理分類された各機能の中でも、いくつかのもの（例えば、「防災」「情報通信」

「男女共同参画社会の建設」等々が考えられようか？）については、必ずしも新たに編成される独立の省に委ねるのでなく、このような「横串」組織にこれを委ねることも可能となる筈である。

○ 行政改革会議の課題の一つとして、「内閣機能の強化」が挙げられているが、内閣機能の強化ということは、内閣の組織を徒らに膨張せしめ、調整機能をできるだけ広く内閣に委ねようとするということとは、同じではない。調整機能における内閣の負担を減らし、内閣が、真に必要な調整機能に専念することが可能であるようにするためには、省庁間での調整ができる限り進むようなシステムが整備されるのでなければならない。「省庁の大括り」と並び、上記3.及び4.のシステムの整備について検討することは、この意味においても、極めて重要なことである。

〈別添資料(4)〉省庁再編案(座長試案) …… 叩き台

平9.8.18

藤田宙靖

以下に、甲案及び乙案の二案を提案する。なお、この両案の中間的解決をすることも、排するものではない。

甲案 (省数最多のケース：「三府省」「大臣庁案」)

I. 省庁編成

1. 総理府 (総務省)

・組織

本府

本局 宮内庁

防衛庁 (大臣庁)

国家公安委員会 (大臣委員会)

警察庁 (特別の機関)

海上保安庁 (特別の機関)

・機能

(調整・人事・行政管理・監察)

賞勲・恩給・統計・選挙制度

男女共同参画

皇室

2. 地方自治省

・組織

本省

外局 消防庁

・機能

地方行財政

地方公務員

地域開発、振興、過疎・離島対策

消防、選挙実施の監督・統制

3. 外務省

・組織

本省

・機能

外交政策

安全保障政策

文化・国際交流

防衛
警察・海上保安

海外の邦人の生命財産の保護

旅券・査証の発給

国際機関その他多国間問題

国際協力（平和協力を含む）

開発援助

条約等国際約束の締結

国際情勢に関する情報の収集・管理

4. 法務省

・組織

本省

検察庁（特別の機関）

外局 司法試験管理委員会

行政審判庁

經濟部

公害等調整部

特許部

海難審判部

（国税審判部）

（公安調査庁・公安審査委員会）

・機能

司法制度

戸籍・登記等

犯罪審査、刑事法令、刑の執行

更正保護、犯罪予防

国に対する争訟

人権擁護

出入国管理

司法試験

行政審判

5. 大蔵省（財務省）

・組織

本省

外局 国税庁

・機能

予算制度、予算・決算の作成

税制、税の執行

関税制度、通関行政

資金運用部

6. 経済省

国有財産の管理

国庫制度、国債制度

通貨管理

・組織

本省

外局 金融監督庁

・機能

市場経済の条件整備、競争政策

産業経済政策

通商政策

貿易の管理、輸出検査

中小企業の振興等

金融

工業所有権

7. 国土整備省

・組織

本省

・機能

国土計画の策定

公共施設（道路・港湾・空港等々）の建設・管

理

治山、砂防、治水、河川事業

水資源利用対策

土地利用計画、地価対策

都市計画、公園、住宅

建築基準

防災

8. 交通・通信省

・組織

本省

外局（気象庁）

・機能

交通対策、交通・通信ネットワークの策定

運輸事業監督

交通安全対策

情報通信政策

放送規律、電波利用

電気通信規律、電波割当

9. 環境安全省

・組織

本省

・機能

環境政策、地球環境問題政策

環境保全対策、環境影響評価

大気汚染防止、排出ガス規制

水質汚染・土壌汚染の防止

産業公害の防止、リサイクル

廃棄物処理対策

原子力安全

自然保護、森林保護、自然公園

公衆・食品衛生、水道

医薬品安全

本省

・機能

食糧の安定供給・備蓄政策

食糧（米、麦等）、畜産、その他農産物の生産、

流通、消費

農地制度・農業生産基盤

食料品の流通、規格

水産資源の保護

エネルギーの安定供給・エネルギー政策

鉱業権、資源の開発

原子力開発、利用

電気、ガス等エネルギー事業の監督

11. 生活福祉省

・組織

本省

外局 中央労働委員会

(社会保険庁)

・機能

雇用対策、労使関係、雇用安定、雇用開発

10. 食糧・エネルギー省

・組織

労働基準、監督、労働安全

高齢、少子化対応政策

保健医療政策、医療機関整備

難病対策、老人対策

社会福祉、生活保護

援護、戦後処理

年金、保険制度

児童福祉、家庭対策、母子対策

消費者保護

12. 科学技術省

・組織

本省

・機能

科学技術政策

宇宙、海洋等開発

研究開発

13. 文部省(学術教育文化省)

・組織

本省

・機能

青少年健全育成政策

小・中・高等学校教育

障害者教育

教職員養成、学校施設整備

大学教育

学術研究

生涯学習、社会教育、博物館・美術館等

体育・スポーツ振興

文化振興

文化財保護

著作権保護

宗教法人

II 横串機構

1. 水際行政・外国人犯罪(コアー…警察庁)

2. 経済協力(コアー…外務省)

3. 通商(コアー…経済省)

4. 防災（コアー…国務大臣または国土整備省）

5. 男女共同参画（コアー…国務大臣または総理府（総務省））

なお、横串機構の詳細については、省庁間の調整システムの構築に関し、私の指示により事務局によって作成された資料が用意されているので、参照されたい。

Ⅲ 説明

○ 総理府（総務省）

・総理府（ないし総務省）のあり方は、内閣機能のあり方をどう定めるかによって、大きく影響を受けるが、しかし、いずれにしても、総理大臣直轄であつて、総合調整事務・管理事務でないもの（その意味での実施事務）を行う組織が必要となることは、内閣機能の強化に関する私の意見書で、別に述べた通りである。しかし、同時に、総理府の機能も、現状のように膨大なものであつてよいわけではなく、現在総理府ないしその外局の機能とされている実施事務については、合理的な範囲内で、できる限り別の省庁へ移管さるべきものと考ええる。これが総理府についての考え方の出発点である。

・機能論の上では、「防衛」の機能は、他の機能から区別された独立性を見出し得るし、また、その受け皿となる組織についても、何らかの確定的かつ恒常的な組織が必要であることについて、委員間に争いはない。しかし、これを独立の「省」に担わせるのが適当か否かについては、意見が分かれており、ここでは、以下のような考慮に基づき、現状通り、総理府の外局としての「防衛庁」に担わせることが適当であると判断した。

第一に、自衛隊の合憲性の問題については、今日これを肯定する見解が広範に拡がってきた事實は認め得るが、しかしそういった状況の下でも、日本国憲法九条の下で全国家機能の中における防衛機能のありかたをどのように考えるかについては、未だ必ずしも国民的合意が形成されているとは言いがたく、この問題が微妙な状況下にあることには、変わりはない。このような状況の下で、防衛庁を防衛省に格上げし、軍備増強を計るかの如き印象を与える国家行政組織の改変を行うことは、国内の外に對し、無用の摩擦をもたらすものであつて、現実に、必ずしも合理的な選択であるとは言いがたい。

防衛機能を総理府の外局等の低次の組織に委ねている国はなく、我が国もこれと同様にすべきである、との指摘については、仮にそれが本来あるべき姿であつたとしても、簡単にはそのよ

うになれない、我が国固有の事情をもまた、考慮すべきである
と考える。

第二に、「省」に格上げすることにより、自衛隊員の士気の
向上が計られるという考え方があがるが、この点については逆に、
現行のように総理大臣が主任の大臣であること、すなわち総理
直轄の組織であることにこそ、自衛隊員の誇りが存在する、と
の指摘もまた存在する。従って、総理府の外局としての防衛庁
の位置付けを変更する必要は、この意味においてもまた絶対的
なものではない。

・「治安」の機能についても、機能論としては独立性を認め得
るが、その組織上の位置付けについては、そのコントロールの
あり方を巡り、問題が残る。最大の問題は、国家公安委員会と
いう行政委員会をそのトップに置く組織のあり方をどう考える
か、ということであるが、警察のような強力な実動力を抱える
組織の最高の意思決定につき、単なる警察問題の専門家のみな
らず、一般常識を代表する国民からの意見を反映し得る現行の
ようなシステムを設けることには、今後その運用方法について
更に検討するべき点があることは別として、組織編成上の意義
は、これを充分認めることができる。

なお、国家公安委員会の組織上の位置付けの問題については、

総理府の実施機能を減らすという基本方針に立ち、また、機能
論上、警察が有する「法秩序の維持」という観点に着目すれば、

法務省との共通性を認め、法務省の外局とする考え方も或いは
あり得ようが（例えば、現行制度の下でも、検察と警察の間の
密接な協力関係は要請される）、「公安」と「人権擁護」との間
にある相反関係、また、「防衛」の場合と同様、緊急時におけ
る総理大臣の指揮権の問題等を考慮すると、現行通り総理府の
外局とするのが、最も合理的であると考えられる。

・因みに、海上保安、麻薬取り締まり、等の業務は、組織のス
リム化、業務の統一化の見地から、警察業務に統合されてよい
ものと思われる。

・地方自治省の組織的位置付けについての帰趨によつては（乙
案参照）、消防の警察への統合、また、選挙事務の総理府本府
への統合、も考え得る。

・水際に関わる行政（出入国管理、税関等）については、「治
安」の側面をも持つことは事実であるが、それぞれそれ以外の
本来の機能を有するものでもあり、「治安」のみを理由に一組
織に統合することは、困難である。水際に係る治安維持の問題
は、警察をコアとする横串機構によつて対処するべきものと
考える。外国人犯罪の問題についても、これと同様である。

・現行制度上総理府の外局とされている他の諸機関については、後述の通り。

○ 地方自治省

・機能論上、地方分権が推進されれば自治省の存在意義は無くなる、との考え方ががあるが、必ずしもそのように単純には考えられない。第一に、憲法上一章を設けて地方自治が制度的に保障されていることもあり、「地方自治」の制度を国家全体として

どのよう設計し運営するかについて恒常的に企画・立案する機能は、決して無くならないのみならず、また第二に、国と地方公共団体間、また、地方公共団体相互間での利害調整は従来にも増して重要な問題となるから、こういった問題を専担する独立の行政組織は、やはり必要である。また、地方公共団体を抑制するためではなく、むしろその独立性を強化するために、国側に何等かの窓口組織が存在することの必要性は、今後とも必ずしも無くならないものと思われるのであって、このことは、いわば、国民に基本的人権が保障されたからといって、人権擁護のための国家機能がもはや不用となるとは言えないのと、同じことである。

・問題は組織論上にあり、単独の省として設けるには、(現行制度上もまた今後想定されるものとしても)自治省は、他の省と比してその組織が余りにも小さ過ぎ、組織上のバランスからして、かなりの無理が生じると思われることである。現行制度上の北海道開発庁及び沖縄開発庁は、単独の組織としての存在意義をやはり認め難いので、廃止されるべきものと考えるが、その担ってきた課題は、本来主として地方公共団体に移管されるべきものと思われるので、これを地方自治省が大々的に引き継ぐべきものでもない。

また、選挙制度及び消防制度についての企画立案を、(上記のような意味でなおその必要性が認められる)「地方自治」についての企画立案を行う組織と同一の組織が行わなければならない必然的な理由も無い。

・以上に鑑みるならば、独立の地方自治省の存在は、上記に見たような意味での地方自治制度についての企画立案が、主任の大臣を必要とするだけの特に重要な意義を持つ機能である、との判断がなされる場合、しかも、組織上のバランスについての特別の例外を認めることによつてのみ、認め得る。ここでは、甲案として、このような選択を行ったが、このような選択がなされるのでない限り、地方自治に関する組織は、総理府の外局

としての「地方自治庁」（大臣庁）としての位置付けをする（乙案参照）以外には、おそらく考えられないものと思われる。委員間の意見も、およそ、この両案に分かれている。

・なお、以上のような判断から、地方自治省を独立の省として設置する場合には、専ら組織上のバランスからして、現在自治省が所掌している消防・選挙の両事務は、便宜上そのまま地方自治省に残すことも考えられる。

また、地域開発・振興、過疎・離島対策等についても、地方分権が進んだ後にもなお残る機能について、ここでの地方自治省の任務とすることが考えられる。

○ 外務省

・「経済協力」については、外務省をコアとした横串機構によって対処。

・なお、省名については、再編成後は全省庁の名称を現行のものに変えるべきである、との意見もあり、それなりの理由が認められるが、名称変更にこだわり無理をするまでのこととはないと考える。但し、適切な名称が見出されるならば、変更することを否定するものでは毛頭なく、このことは、外務省、そし

て、以下に見る法務省、文部省等について、全て同様である。

○ 法務省

・現行制度上、総理府を始めとした他省庁の外局とされ、「中立・公正」かつ「専門的識見」の見地から設けられている紛争裁断機関の機能を、それらが有する「法秩序の維持」の観点重視し、法務省の外局としての行政審判庁の下に組織的に統合する構想を、試みに提案したい。これは、これらはいずれも、実質上日本国憲法七六条二項第二文という意味での「裁判を行う行政機関」としての性質を持つものであり、現行制度上も、多かれ少なかれ、第一審裁判に代替する機能を負わせられていること（審決に対する第一審裁判の省略、事実認定に関する裁判所との一定の関係、等）に鑑みたものである。

但し、現存の諸機関を、このような構造実現のためにどのように改組するかについては、多くの問題が残る。とりわけ、現行の諸機関には、単なる紛争の裁断だけでなく、第一次的処分を行う権限もまた与えられているものがあり（公正取引委員会による調査・処分、特許庁による審査等）、こういった機能をどう考えるか、という問題がある。理論的に言えば、審判機能

のみを組織的に分離し、第一次処分については各省に権限を与え、一般行政手続法の世界に委ねるとの考え方が、一貫しようが、この点については、今後、行政委員会のあり方そのものをも含め、基本的な検討がなされなければならない。その際、紛争裁断という機能よりも、行政委員会による準司法手続そのものに他のシステムと違う固有性があることを重視し、この構造を維持するものとするならば、行政審判庁の組織上の位置付けとしては、法務省ではなく、総理府（総務省）の外局として位置づけることも、やむを得ない。

なお、国税審判部については、現行制度上の国税不服審判所には、第一審裁判に代替する機能は必ずしも認められておらず、また、通常行政との関係にもより密接なものがある等の理由から、とりあえずここには含めないこととしているが、しかし、理論的には、今後、国税不服審判制度そのものを改変することにより、行政審判庁へ統合する可能性も、考えられよう。

・現行の公安調査庁及び公安審査委員会が担っている機能については、実質上、既にその主たる意義は失われたものとして、破壊活動防止法と共に、その存在意義につき、再検討がなされるべきである。しかし、そこまでの法律改正をしないのであれば、これらの機関の従来通りの存続は、やむを得ない。

○ 大蔵省

・現行制度上大蔵省が担っている「金融行政」の機能は、金融秩序のあり方に関する企画・立案機能をも含め「財政」から分離し、他機関に委ねる。その理由は次の通りである。

「財政」と「金融」の関係については、機能論上は、どのような状況を前提とするかによって、両者は理論的に共通もし、また相反し得ることは、先に既に見た通りである（「覚え書き」その二）。再度敷衍するならば、両者の非分離が、過去我が国の財政・金融に様々な弊害をもたらしてきたことは、すでに様々な指摘されている通りであるが、他面、金融危機の事態等にあたっては、両機能の密接な協力が要請されることもまた、否定できない事実である。とりわけ、今日、我が国の経済が、一國限りの問題としてではなく、広く世界の経済秩序・金融秩序に影響を与え、また与えられるようになっていく状況の下で、例えば昨今のタイの通貨危機の例に見られるように、我が国として早急かつ適切な支援体制を採らなければならぬときに財政支出と民間金融業の密接な関係ブレイクがなされなければならぬといった事態は、今後とも、稀な例には止まらない可能性がある。

また、組織論上の問題としては、両者間の調整システムとして、どのような形が最も適切かが問題となるが、既に先に指摘したように（「覚え書き」）その二、省庁間調整であれば、微妙な調整には円滑さが欠けるが、調整のプロセスは、対外的により透明なものとなり易いこと、逆に、省庁内調整であればまさにその逆が妥当すること、は、一般論としてやはり認めざるを得ないものと思われる。この点、省庁内調整においてプロセスの不透明性が残ることを前提とした議論は妥当でなく、情報公開制度の整備によつて、この問題には充分対処し得る、との考え方もあり得るが、第一に、組織体を分けることに、組織相互間での見解の相違と調整すべき問題の所在を、単一組織である場合以上に透明・明確なものとする効果があることは、少なくとも一般論としてはやはり否定し難いこと、第二に、少なくとも、現在立法化が図られている情報公開法案の意図する限りでは、公開の対象となるのは、専ら「文書」化された情報に限られること、等の理由から、先に行つた指摘は、やはり考慮されて然るべきものと考ええる。

このように、機能論上・組織論上共に、一般論としては、「財政」「金融」の分離・非分離論共に成り立ち得る。しかし、ここでは、このような一般論としてではなく、更に、政策選択

上現在我々が置かれている具体的な状況を前提とした議論がなされるのでなければならぬ。すなわち、「財政」「金融」の相互関係につき、現在、「金融政策」並びに「金融業の監督」については、日銀の政策決定における独立性の強化、及び金融監督庁の設立という方法によつて、既に政治的決着がなされている。先に見た、「財政」と「金融」の密接な協力関係が要請されるのは、主として「金融政策」のあり方を巡つてであるが、この点につき、両者の分離が既に決定されているとすれば、「分離」「非分離」問題の最も核心的な部分は、既に決着済みなのであり、そうである以上は、「金融システムに関する企画・立案」をどの機関が行うかということ自体は、さほど決定的に重要な問題であるのではないように思われる。そうであるとなれば、組織的に、なるべく簡明な整理の道を選ぶべきであつて、それは、「財政」と「金融」の完全な組織的分離であらうと思われる。両者間の調整は、省庁間調整に委ね、また、内閣の強力な調整力を期待することとなる。

しかし他方、大蔵省を「財政省」とし、純粹に財政機能のみを担わせるべきかどうかについては、別様の考慮をする余地がある。現行の大蔵省が担う機能の中には、国庫金の管理・国有財産の管理等、財政・金融以外の機能もまた、存在する。この

機能を、財政担当部局が必ず担わなければならないという理論的な必然性は無いが、しかし、他方、両者を分離しなければならぬ必然的な理由もまた存在しない。従つて、「財政」及び「国庫管理」「財産管理」の両機能を果たす組織としての大蔵省を残すことには、それなりの意義があるものと思われる。このような見地からまた、「通貨管理」機能を大蔵省が担当することは、「財政」「金融」に関する上記の問題とは別に、考えられてよい。「通貨」の発行は、中央銀行の権限である、との意見があるが、中央銀行が行うのは、いわば事実上の「発券事務」であつて、通貨の発行権限そのものを日銀が有するわけではない。「通貨」の発行権は、国の主権の一部を成すものであり、民間銀行が機能を有し、また責任を負うべきものではない。

・なお、国税庁が、極めて強力な公権力行使の権限を持つことと、徴税における中立性・公正性の確保の見地から、これを行政委員会組織とすべきである、との提案がある。この考え方が示唆するところは極めて重要であるが、ただ、徴税事務は、極めて多くの案件を一時期に処理しなければならない性質のものであり、行政委員会組織を持った機関にそのような機動的性が確保されるかどうかは、問題である。例えば国税徴収委員会のようなものを作つたとすれば、このような機関のなし得ることは、

国税の徴収事務に関する企画・立案を行うことに止まり、実施そのものに関しては、やはり、そのための組織（丁度、国家公安委員会に対する警察庁のように、特別の機関としての国税庁か？）を設置しなければならぬものと思われる。徴税組織それ自体のそのような複雑化が、果たして合理的であるのか、問題があるとすれば、それは、むしろ、徴税実施事務について、外部から効果的なチェックを行うような制度・システム（例えば、納税者訴訟、徴税オムブツマンの如きもの）の設置によつて対処されるべきものであろう、と考え、ここでは、国税庁の組織そのものには、変更を加えないままとした。

○ 経済省

・「財政」から組織的に分離された「金融」の受け皿として、現在のところ、総理府の外局として、金融（監督）庁が設置されるのが想定されている。これは、金融システムの企画立案に携わる組織と金融業の監督に当たる組織は別組織でなければならぬ、との理由に基づくものとされるが、ただその実質は、「企画・立案」の機能が、当面、財政当局たる大蔵省の手に残されたため、「財政」と「金融」分離の見地から、ともかくも

大蔵省とは同一の組織としない、というところに重点があつたように思われる。金融システムの企画立案を行う組織と、金融業の監督を行う組織が、およそ省立の上で組織的に分離されていなければならない、という実質的な理由は、必ずしも見当たらないのであつて、監督業務の中立・公正を担保するためであるならば、それはむしろ、金融監督庁それ自体についての組織上・手続き上の整備（行政委員会組織の採用、手続きの公正さの確保、等）によつて、対処さるべきものと考ええる。総理府に担わせる実施機能は極力減少させる、という基本方針に立つならば、新たな省庁編成の下では、「金融」の受け皿組織についても、この見地から再度の検討をすることも考えられないのではない。

専らこのような見地から、ここでは、このような受け皿組織を、一応経済省に求めているが、この点については、委員間に強力な異論もあり、必ずしもこれに拘泥する積もりはない。ただ、このような異論として、例えば、「金融」と「経済（特に産業）」の間には、「貸し手」と「借り手」としての相反関係がある、との指摘があるが、この点については、このような意味での相反があるのは「金融業」と「それ以外の産業」との間であつて、必ずしも、「金融行政」と「経済行政」との間ではな

いのではないかと考える。とりわけ、今後、特定の産業の保護・育成からは、国家行政は撤退することが前提となる以上、産業行政の意味は、従来とは大きく異なつてくることに留意する必要がある。

・マクロ経済については、内閣機能の強化策の中にこの問題を取り入れるか否かによつて、結論が左右されるところが大きい。仮に内閣に「財政経済諮問会議」のような組織が置かれたとしても、それは、内閣機能の性質上、おおむね、現在経済企画庁調整局が行つている、経済全般の運営基本方針・毎年度の経済大綱の策定等の作業を行うに止まるざるを得ないのでないかと思われる。ここでは、このような意味で、内閣で担当する機能以外の作業を担当する部局が別に存在することを前提として考えた。

・「経済」については、「産業」のみならず、「運輸」「労働」「情報・通信」等、広い範囲での国家行政機能が関係してくるが、「交通」「労働」「情報通信」等については、「経済」とは別の観点から別の省立てをするものとし、市場経済の条件整備、競争政策の企画立案等、今後の我が国経済秩序の根幹に関わる機能を中心として、「産業」をここに括るものとする。

・中小企業の振興については、このような機能が、今後とも国

の行政機能としてなお必要であるとしても、内局中に独立の局立てをすることで足りるのではないかと思われる。

うでない限りは、国土整備省がコアとなるのが妥当であると思われる。

○ 国土整備省

・単なる「社会資本整備」ないし「公共施設の建設」ではなく、より総合的な見地からの「国土整備」を担う組織として構成する（「覚え書き」その二を参照）。「社会資本整備」ないし「公共施設の建設」自体は、一定の目的を達成するためのツールであるに過ぎず、それ自体が目的であるわけではないから、国家行政機能の一つとして捉える限りは、どうしても「国土整備計画の策定と現実」という目的と結合させることが必要となる。

なお、「開発省」の名称の提案もあるが、「開発」の語は、人材開発、技術開発その他、様々の語と結びついて用いられるところであり、単独に用いたのでは、必ずしも内容を特定しない憾みがある。また、ここでいう「国土整備」は、単なる「開発」のみならず、計画的利用等をも含めた概念であり、例えばドイツ語の *Raumordnung* の語に対応したものを考えている。

・なお、「防災」について横串機構の創設が要請される。その際、この機構自体に独立の大臣を置くことも考えられるが、そ

○ 交通・通信省

・「交通」「情報通信」は、それぞれ、事業規制、国土整備、科学技術、等々に密接に関係し、従って、それらの見地から、「国土整備」、「産業（経済）」等に包含することも、選択肢としては可能である。しかし、ここでは、当面次のような考えから、標記のような一省を別立てすることを考えた。

第一に、「国土整備」は、極めて広範な対象を持つので、仮に実施事務をアウトソーシングしたとしてもなお、その組織はかなり巨大なものとなり、組織論上、省庁間のバランスの見地から、いささかの問題が残る。従って、この省の場合には、通常とは逆に、理論的に分離が可能であり、それなりの合理性を持つものは、総合的な国土整備省を設立する趣旨と抵触しない限りで、組織的にも別立てをすることを考える余地がある。

第二に、機能的に見て、「交通行政」「情報通信行政」には、それぞれ、単なる事業規制や施設整備等に止まらないソフト面において、固有の側面を見出すことが可能である。例えば、情

報通信という新たなメディアを用いた経済取引が円滑に行われ

るためのセキュリティ対策、インターネットにおける倫理規定

の整備、そして、未来型地域交通システム等、環境負担が少な

く、経済的合理性のある物流、人流システムの開発等、いわば

「人・物・情報」の交流・移動に関するルール・秩序の設定維

持等がそれである。こういった機能はすなわち、二十一世紀に

おける新たな社会制度、システムの設計・運営に他ならず、独

立の省を置くだけの意義は、認め得るものと言えよう。

・「交通・通信」につき独立の省立てをする理由は、専ら上記

のような理由に基づくものであるから、これを、単純に、現在の

の運輸省と郵政省を統合したものと考えてはならない。例えば、

道路・港湾・空港等の設置管理については、これらの配置を含

めた交通・通信ネットワーク案を策定するのは交通・通信省の

任務であるが、それを総合的国土整備計画の中に組み入れ、現

実の建設計画を立てるのは、国土整備省の役割である。また、

情報通信に関しても、情報通信産業の規制にかかる任務は、お

おむね産業行政の一部と考えるべきであって、交通・通信省の

任務は、専ら、例えば、有害な放送内容の規制基準の策定、チャ

ンネルの割り当て等、情報通信固有の見地からの関与に止まる。

・気象庁については、アウトソーシングの可能性がある。

○ 環境安全省

・環境問題は、今日必然的に、全ての行政分野に関係するもの

であるから、縦串の省立てをするのではなく横串機構によって

対処することも、理論的には考え得る。しかし、今日世界的な

趨勢として、環境問題を総合的に担当する独立の省を置くのが

一般的になりつつあること、また、環境問題に対する我が国の

関心を広く内外に示すためには、独立の省立てをする方が望ま

しいと考える。

「環境」と他の機能とを組み合わせた一省を設ける案も、も

とより不可能ではなく、その場合には、「環境」に上記のよう

な性格があることから、そのどの面を強調するかによって、様々

な組み合わせが可能となる。この点ここでは、今回の省庁再編

に当たり、その省が、国民に対して何をしてくれる省なのか、

を明確にし、その必要性を訴えるような編成を行うことが重要

であるとの見地に立って、組み合わせを考えることとした。こ

のような見地に立った場合、今日、環境問題が特に重要視され

るのは、将来に向けて人間の生存基盤を確保することと共に、

国民の身体・健康の安全の確保についての根本的な不安がある

からであることに、目を向ける必要がある。そこで、環境行政

の持つこのような機能に重点を置いて、自然環境に加え生活環境をも対象とすることとし、薬事、公衆衛生等に関する行政を、ここに含めることとした。

・「社会資本の整備」が純粹に「公共施設の建設」であり「開発」であるとすれば、このような機能と「環境」との間には相反が生じることとなり、両者を組織的にも分けることが不可避となるが、前者を「国土整備」として、「総合的国土整備計画

の中に位置付けられた社会資本の整備」としての性格を与えること、総合的国土整備計画の中には、当然に環境問題の考慮も含まれることになる筈であるから、両者は必ずしも相反関係には立たないことになる。この見地からすると、両者を組織的に統合することにも、それなりの合理的理由があることになる。しかしここでは、第一に、「国土整備」がそのように総合的な性格を持つ機能であるにしても、しかしやはり、その中心は、「社会資本の整備」、ないし「公共施設の建設」等となるであろうこと、また、第二に、「国土整備省」のスリム化、第三に、先に見たように環境問題についての我が国の関心をアピールすることの重要性等を考慮して、両者はやはり分離することが必要であると考えた。

・なお、上記の趣旨から、さしあたり「環境安全省」の名称を

付したが、この名称自体については、更に、考慮の余地がある。
 ・林野行政については、今日もはやその意義を失った独立採算制の国家事業としての林野事業からは撤退して、公の施設としての林野の管理という見地に専念するものとし、その限りでは環境行政の一環として捉えることとする。

○ 食糧・エネルギー省

・食糧・エネルギーの安定供給の確保については、規制緩和が進むことにより、平時においては市場の機能に委ねられる部分が多くなるとすれば、国家行政としては、危機管理（例えば、総合的備蓄計画の策定・実施等）が主たる任務となる。しかし、平時における機能が全く無用になるとは必ずしも考えられないのであつて、例えば、価格の乱高下無く安定的な食糧供給を確保するための市場環境整備、中長期的なエネルギー需要を充たす安定的なエネルギー開発（電源資源・新エネルギー開発等）や省エネルギー支援措置などは、平時から着実な展開が必要な施策であると考えられる。また、国民の安心感の上からも、こういった機能を専担する独立の省を置くことが、望ましいものと考えられる。

・しかしその際、従来採られてきたような、「食糧の安定供給の必要」Ⅱ「食糧の国内供給力の確保」Ⅲ「米作」農家の保護育成」Ⅳ「米作」農家の定着の促進」Ⅴ「農村居住環境の向上」Ⅵ「公共施設・福祉施設の建設の必要」といった論理は、「食糧の安定供給の確保」の名目の下に、とめどもなく国家行政機能を拡大するものであり、チェックが加えられなければならない。そのため、例えば公共施設の整備に関しては、農村においてそれが必要であるとしても、この省が有する権限は整備計画の策定までとし、総合的国土整備計画との関係においてその現実の建設計画を立てるは、国土整備省の任務とする等の、権限の仕分けが必要である。

・なお、食糧とエネルギーとは、対象が全く異なるため、従来はこれらの機能は通産・農水の両省に分けられていたが、今後の省庁編成に当たって重要なのは、対象とする業種の違いではなく、国民生活から見た機能そのものの共通性と相違とであり、その意味においては、この両者は、同一の意義を持つものとして位置付けることができる。

・また、エネルギー行政の中でも、原子力の開発・利用と原子力の安全確保とは、一面相反するところがあり、しかも、安全確保の見地からのチェックの必要性は極めて大きいことから、

後者については環境安全省の任務とすることとした。

○ 生活福祉省

・少子高齢化の社会への移行に伴い、他面では自己責任に基づく社会運営が不可欠となることから、働く意思と能力のある者は、それに応じて働く場を確保し、そうでない者には、それに応じた生活の道を保障される等、ライフサイクルに応じた総合的な生活設計を行うことが必要となる。このような生活設計は、第一次的には個人のなすべきことであり、またその条件整備も、第一次的には市場が行うことが期待されるが、しかし、公的な支援の必要がなくなるとは言えない。地方分権が進むにしても、国家全体としての制度設計・企画立案の機能はなお残るものとして、このような機能を担当する省を設ける。

・なお、福祉と別に労働問題を専任する省を独立に設置すべし、との提案（すなわち、総合的な「生活福祉省」構想に対する反対意見）については、上記のような要請が広く存在する今日、何故に両者を必ず分離しなければならないのか、その理由が必ずしも理解できない。

・男女共同参画社会の建設という問題については、国務大臣ま

たは総理府（総務省）をコアとする横串機構を設置。

・ 社会保険庁については、アウトソーシングの可能性がある。

○ 科学技術省

・ 科学技術は、全ての行政分野と関係するので、何らかの横串機構によって対処することも、理論的には考え得るが、ここでは、二十一世紀に向けて、科学技術立国を目指す我が国の姿勢を国の内外に広く示す意味において、独立の一省を設けることを考えた。

○ 文部省

・ 学術研究の振興、教育、文化の保存・振興等を担当する組織として、文部省を独立に存続させる。科学技術省と一体として一組織を構成することも、考えられないではないが、ここでは次の理由から、そのような道を選択しなかった。

学術研究・教育の振興とりわけ自然科学系のそれは、科学技術の振興と密接な関係を持ち、従って、両者間には、十分な協力体制が敷かれるのでなければならないが、しかし他面で、特

定の政治目的・行政目的との間に保たるべき距離については、相違があり（「覚え書き」その二を参照）、しかも、学術研究・教育の存在意義を問う場合には、この距離の有無が、決定的に重要な意味を持つ。とりわけ、「科学」の位置付けにつき、この観点は、見落とすことができない。従って、両者は組織的に分離し、協力システムは、何らかの横串的な機構によることとするのを適当と考える。

・ 両者の分離に対する批判的な意見の骨子は、基本的には、今日、「基礎」と「応用」の二分、そして、前者は「大学」で、後者は「大学外」という単純な分業の構想は、もはや成り立たない、というところにある。その限りでは、全くその通りであると考えるが、学術研究・教育における外部圧力からの自由の必要性、並びにこの自由を保護する独自の組織の必要性を重視する上記の見地から、ここでは、分離論を採用したい。

・ 但し、両者を、平行した二つの省として対立させるのが最善の道であるか否かについては、更に検討する余地がある。むしろ、科学技術を、専任の国務大臣をコアとする横串機構に委ねることも考えられないのであつて、これが乙案の一内容である。

乙 一案（省数最小のケース：一〇府省三大臣庁案）

I 甲案との違い……「大括り」効果をより重視したもの

1. 地方自治省を置かず、総理府の外局に、大臣庁としての地方自治庁を置く。

2. 交通・通信省を置かず、交通行政は国土整備省に統合、情報通信は、横串機構で対処（コアーは、経済省か?）。

3. 科学技術省を置かず、科学技術行政は、横串機構によって対処（コアーは国務大臣）。

II 説明

○ 「地方自治庁」については、甲案に関し、既に説明したとおり。この場合、「消防」は警察へ、「選挙」は総理府本府へ。

○ 交通・通信のネットワーク整備、秩序形成等も、全て広い意味での「国土整備」に含まれるものと考ええる。

なお、この場合、大臣庁としての「交通庁」「情報通信庁」

等を、国土整備省の外局として置く意見もあるが、総理府以外に外局として大臣庁が置かれた例はこれまでに無く、組織的な位置付けとして、果たして合理的かどうか疑問である。このよ
うなものが必要であるのならば、それはむしろ、独立の省を必要とする、ということと見るべきであつて、省とせず、大臣庁としてみても、「単なる数合わせ」の批判を招くのみではないかと思われる。

○ 「科学・技術」と「学術・研究」との関係については、甲案についての説明に際し、既に述べたとおり。

〈別添資料(5)〉集中審議の論点整理

平 9. 8. 18

藤 田 宙 靖

一 各委員の意見の集約

○ 二十一世紀において国家行政が担うべき機能の内容及びその整理分類について、各委員の意見が前提するところは、お

料 おむね、先の藤田メモ（「覚え書き」その二）において整理されたところと一致している。これを整理するならば、以下の通りである。

1. 総合調整
2. 対外事務（外交）
3. 防衛
4. 法秩序の維持（法務）
5. 治安（警察）
6. 防災
7. 地方自治
8. 財政
9. 金融
10. マクロ経済
11. 産業
12. 国土整備（社会資本整備）
13. 交通
14. 情報通信
15. 環境
16. 生活（労働）

17. 福祉

18. エネルギーの安定供給

19. 食糧の安定供給

20. 科学技術

21. 学術・教育・文化

○ 意見の分かれは、(ア)これらの機能間どのような相互関係を見るか、という、機能論上の問題と、(イ)こういった機能をどのような組織に担わせるのが適当か、という組織論上の問題との両面において存在する。

I. (ア)（機能論）に関し、「共通」「背反」（ないし「統合」と「分離」）についての理解が分かれるのは、とりわけ以下の諸機能についてである。

・「財政」と「金融」

統合論：有馬、（猪口）、（川口）、（豊田）、渡辺

分離論：塩野谷、水野、諸井

・「社会資本整備」と「環境」

統合論：豊田

分離論：芦田、有馬、猪口、川口、塩野谷、水野、諸井、渡辺

・「生活(労働)」と「福祉」

統合論：有馬、猪口(A)、川口、塩野谷、豊田、渡辺

分離論：芦田、猪口(B)

・「科学技術」と「学術(文化)」

統合論：猪口、河合、(川口)、塩野谷、水野

分離論：有馬、(諸井)、渡辺

II. また、(ア)に関し、注目すべき点は、殆どの委員が、「環

境」「食糧の安定供給」を担当する「省」が必要であることを認めているが、同時に、これらと他の機能とを併せ持つ省を設けることを提唱する意見もかなり存在し、しかも、その場合の他の機能は、委員により、様々の違いがあることである。言葉を換えていうと、諸々の機能の「環境」及び「食糧の安定供給」との共通性ないし親近性についての理解が、様々に違うことである。

・例えば「環境」につき、

「科学技術」と結びつけるもの：有馬、渡辺

「食糧」と結びつけるもの：有馬、水野、諸井

「国土整備」と結びつけるもの：豊田

・「食糧」につき

「環境」と結びつけるもの：有馬、水野、諸井

「産業」と結びつけるもの：塩野谷

III. その他、(ア)の見地からする問題として、「交通」及び

「情報通信」をどのように扱うか、という問題がある。

・「交通」については、

「国土整備」と統合するもの：芦田、有馬、猪口、(塩野

谷)、水野、諸井、渡辺

「情報通信」と統合するもの：有馬、川口、諸井

「総合交通省」として独立させるもの：豊田

・「通信」については、

「経済・産業」と統合するもの：有馬、塩野谷、豊田、

水野、諸井、渡辺

「交通」と統合するもの：有馬、川口、諸井

IV. (イ)(組織論) に関しては、例えば次のような点が重要な

論点となる。

・「防衛」を担う組織は、「省」か「大臣庁」か?

「省」とするもの：有馬、川口、豊田、諸井、渡辺

「庁」とするもの：芦田、猪口、塩野谷、水野

・「治安（警察）」を担う組織は、「省」か「大臣庁（ないし委員会）」か？

「省」とするもの …… 諸井、渡辺

「庁（ないし委員会）」とするもの …… 有馬、猪口、川口、

塩野谷、豊田、水野

・「地方自治関係行政」を担う組織は、「省」か「大臣庁」か？

「省」とするもの …… 芦田、猪口、川口

「庁」とするもの …… 有馬、塩野谷、水野、諸井

内閣府または総務省の一部とするもの …… 豊田、渡辺

二 以上を踏まえての、省庁再編案（座長試案：叩き台）

別紙「省庁再編案（座長 …… 叩き台）」を参照されたいが、この試案の作成方針に関し、以下のことを断っておきたい。

1. この試案は、必ずしも、各委員の意見の最大公約数を表したものであるが、他意見の大勢と大きく離れることのないように留意はしながらも、先に提出した私の「覚え書き」に述べたところの発展線上に、私個人の意見を披瀝したものである。従つ

て、委員間に意見の分かれる点についてそのいずれかの立場をとる場合、また、私独自の考え方をする場合には、それぞれの理由を明らかにするよう努めている。

座長として、各委員会におかれては、できる限りでこの試案に歩み寄って頂けることを希望するが、しかしいうまでもなく、上記のような意味で、これはあくまでも議論の叩き台であるに過ぎない。

2. 省庁再編のベースとなる、各種機能の括り方については、「共通性」「相反性」の基準を用いる他、新たに編成される省庁が国民に対し何をしてくれるのか、が、可及的に明確になるような編成方針を採った。

3. この試案は、省庁編成と、各省庁が担うべき機能の例示を行っているが、局編成までには触れていない。これは、一つには、ここに例示されている諸機能について、今後、水平的減量・垂直的減量が行われて行く過程に応じて、具体的な局編成のあり方も、変遷して行く可能性があること、また、第二に、局編成は、現在でも法律事項ではなく政令事項とされており（国家行政組織法七条五項）、本来、時の政府が弾力的に決定すべき

問題であることであって、行政改革会議としてそこまで立ち入るのには、必ずしも適當ではないと思われること、また第三に、局編成の具体的なあり方は、総局数の制限（国家行政組織法二五条参照）をどう定めるかの問題とも関わること、等の理由によるものである。

4. 省庁再編の前提となる「水平的減量」については、現在各省が担っている局レベルでの諸機能を前提とした上で、減量についての、大まかな可能性ないし方向を示すに止まっている（付属資料参照）。これは、局単位の事務で見ると、規制緩和や地方分権が推進されたとしても、いわば、事務の「厚み」は減るにしても「面積」ないし「広がり」はさして変わらない、という関係にあるものが多いからである。例えば、機関委任事務の廃止がなされても、地方分権推進委員会の報告を前提とする限りでは、当該事務に関し、一般的基準の策定については国がおお権限を持ち、また、様々の形で国の関与の道が残されているケースが少なくない。また、規制緩和に関しても、事前規制は広範に廃止されても、その分野から行政庁が完全に撤退するケースは、むしろ多くないのではないかと思われる。しかし、このレベルでの減量のあり方の詳細は、上記のよう

に、主として今後の局編成のあり方に影響を与える性質のものと思われ、省庁レベルでの再編成の大枠の決定については、減量の方向性が明らかとなることで、当面の作業は可能となるものと考えた。

5. また「垂直的減量」については、その受け皿となる（新）外局、独立行政法人、等の組織のあり方が明確にならなければ、その具体案を示すことができない。従って、この点についても、ここでは、ひとまず大まかな可能性ないし方向を示すに止まり、より具体的な案作りについては、今後の作業に委ねることとした。なお、「垂直的減量」（アウトソーシング）の一般論については、別に座長メモを作成する予定である。

6. この試案は、省庁編成作業の到達点ないし目的地を示しているに止まり、この目的地まで、どのようにして辿り着くか、すなわち、現在の国家行政機構のどこをどういじって、このような編成を行うかについては、殆ど触れていない。これは、少なくとも中間報告の段階では、まず目的地を明確にすることこそが大切であって、行政改革会議として、具体的な切り張り作業にどこまで踏み込むかは、なお、今後検討すべき問題である

〈別添資料(6)〉垂直的減量（アウトソーシング）
を巡る問題点

平 9. 8. 18

藤 田 宙 靖

この問題については、従来、散発的な議論及び事務局からの多量な資料の提出があったものの、行政改革会議として、正面から議論したことは殆ど無い。そこで、本会議での結論を各方面に対し説得力あるものとするためには、なお、いささか根本的なところから議論する必要があると考え、私なりに、問題の所在及び考え方の方向について、整理してみた。

一 根本的な問題：垂直的減量は何故必要か？

「垂直的減量」すなわちいわゆる（日本型の）「エージェンシー（独立行政法人）」制度の導入または「民営化」が何故必要なのか、については、それが国民の利益となるから、との答えし

か存在し得ない。しかし、そこでいう「国民の利益になる」とは、どのような意味においてか、を更に問うならば、そこには二通りの回答があり得る。

1. その第一は、いわば、問題を総合的長期的に捉えた回答であって、国家行政機能が、国が本来担わなければならない範囲を越えて膨れ上がることによって、膨大な財政赤字を残すことになり、将来の国家機能を停滞ないし麻痺せしめまた子孫に大きな負担を残すため、このような結果を避けるためには、国家行政機能を全体としてスリムなものにしなければならぬ、というものである。従ってここでは、そもそも減量それ自体が（長い目で見て）国民の利益になる、ということなのであって、そのためには、目先の個別的な行政サーヴィスがある程度減少したとしても、それはやむを得ないことであり、（将来のために）国民が耐えなければならぬことなのだ、との理解が前提とされなければならない。垂直的減量の問題を、こういった次元の問題として捉えるならば、減量のあり方を検討する際の着眼点としては、「民間でできるものは民間へ」というよりはむしろ、「官がどうしてもやらなければならないこと以外は、官はやらない」ということこそが重要となる。すなわちこの場合、理論的に言って、「官」が撤退した分野を「民」が引き受ける

可否かは、副次的な問題なのである。

例えば、ゴミの収集サーヴィスを、各家庭の戸口まで廻つてやつてもらえるならば、住民としては大いに助かることは疑いもないし、また、公共交通機関が、戸口から戸口まで運送してくれるならば、真に便利であることも間違いない。しかし今日、そのようなサーヴィスを地方公共団体に期待することが無理であることについては、何人も疑わず、ゴミは、指定された場所まで各自運ぶし、バスの停留所からは、歩いて帰宅する。この労力を厭う者は、自ら特別の負担をして、自家用車を購入するか、或いは民間のタクシーを利用する以外にはないのである。そして、仮に、この労力を肩代わりするサーヴィスが営業として成り立ち得る、と判断する者があれば、そこに新たな民業（ゴミの御用聞き）が発生することにもなるであろう。

2. 垂直的減量が国民の利益となることについての、考えられる第二の回答は、対象となったサーヴィスが国民にとって欠かせないものであること自体は前提として、それを「官」がやるよりは「民」がやった方が、より効率的にできる、というものである。従つて、この場合には、減量のあり方を考える際の基準は、果たして、「官」「民」いずれがそのサーヴィスを行った方が、より確実かつ効率的にできるか、というところに置か

れることになる。

以上要するに、垂直的減量のあり方については、「サーヴィスそのものが絶対的必要か」という問題（仮に「必要性論」と呼ぶ）と、「官民いずれに委ねるのが、より確実かつ効率的なサーヴィスの保障となるか」という問題（仮に「効率性論」と呼ぶ）の二つがある。この両者は必ずしも理論的次元を等しくしないため、明確な区別をしておかないと絶えず議論のすれ違いを招くことになるので、注意が必要である。

二 垂直的減量についての、行政改革会議としての出発点

行政改革会議における垂直的減量論の出発点は、上記の第一の考え方（必要性論）にあること、すなわち、「官がどうしてもやらなければならぬサーヴィス以外のサーヴィスからは、官は撤退する」というところにあることを、まず確認する必要がある。これはすなわち、垂直的減量が、常にサーヴィスの効率化をもたらすというわけではなく、場合によっては、目先のサーヴィスに後退が生じることもあり得る、ということをし、覚悟し、率直に認めることである。そして、そういった目先の

マイナス面にも拘わらず、このような形で国家行政の体質を改善することこそが、長い目で見た場合、むしろ、より国民の利益になるのだということを、再確認することである。このところを曖昧にしたままの議論は、本当の意味で、国民の理解と支持を得ることはできないものと思われる。

従つて例えば、民営化の是非を巡る議論にあつては、「民でもやれるか否か」の議論に先立ち、「官がどうしてもやらなければならぬサービスであるか否か」が問われなければならない。郵政三事業を例に取つてみるならば、現在行われているような形態での郵便事業、貯金事業、簡易保険事業等が、「官」によつてどうしてもなされなければならないサービスなのだろうか、まず問われる必要がある。例えば、郵政省は、どのような僻地であろうとも宛名人の戸口まで郵便を配達しなければならぬことを、郵便事業を民営化できない最大の理由とするが、このような形での配達方式による郵便事業は、本当に、今後とも「官」がどうしても行わなければならないサービスなのであるうか、先に見たゴミ収集等の例にも照らして、少なくとも理論的には、再度検討する余地がある筈である。貯金事業についても、民業圧迫の問題もさることながら、今日、「官」によるこのような事業が、どうしてもなければならぬもので

あるのかどうか、出発点において検討されなければならない。こういった見地においては、現行形態での郵政事業が、その閉ざされたシステムの中で効率的に行われているかどうかということは、そもそも問題とはならないのである。誤解を恐れず敢えて一つの比喩を行うことが許されるならば、例えば、デパートの過剰包装が売り上げを高め、そのデパートにとつては、営業上効果的に機能している、という事実があつたとしても、それは、資源の有効利用という見地からしてそのような過剰包装そのものが本当に必要なサービスなのかどうかを問う場合、何ら有意義な回答とはならない筈である。

三 「企画・立案機能」と「実施機能」の分離
ということについて

垂直的減量を実際に行うための基準として、「企画・立案機能」と「実施機能」の分離という基準を採用することが、これまでの議論において、ほぼ承認されている。これは、主として上の「効率性論」の次元での考え方であつて、「企画・立案機能」と「実施機能」とを担う機能を組織的に区分して、両者をそれぞれの機能に専念させることが、サービスの効率を高

める、との考え方に基づくものである。そして、一般論として、このようなことが言えるであろうことは、従来の我が国の国家行政のあり方を見ると、これを否定することができない。何よりも、実施過程での各種関連利益の既得権を考慮する余りに、企画・立案に硬直性を欠き、また逆に、実施上の効率性を充分に考慮しない法的・財政的システムが、実施過程にもまた硬直性をもたらしている、といった弊害は、両過程の組織的な分離によって、いささかなりとも改善されるであろうことが、確かに期待され得るものと思われる。

しかし他面で、この基準を金科玉条とし、垂直的減量を厳格にこの基準のみによって行おうとするならば、そこには様々の無理が生じ、かえってサーヴィスの効率性を損なうこともあり得ることは、これを直視しなければならぬ。そしてこのことは、各省庁のヒアリングにおいてのみならず、委員の意見中にも、しばしば指摘されているところである。

例えば第一に、「企画・立案過程」と「実施過程」とは、理念的には二分され得るとしても、行政の複雑な過程をこの二つのカテゴリーのみで完全に分類し切るのとは不可能であつて、このことは例えば、「実施に係る企画・立案」といった作業もあること一つを想起すれば、既に明瞭である。また、仮に両者を

理論的には分け得たとしても、現実の意思形成は両者間のフィードバックによって行われて行くのが多くの場合の実態である、ということも、否定することはできない。

従つて、「企画・立案機能」と「実施機能」の分離、という基準は、本来、垂直的減量の基本的な方向付けのための一般基準であるに過ぎないのであつて、全てを一刀両断できるような厳格なものではないことを、改めて確認しなければならぬ。しかしまた他面で、この基準を厳密に適用できないために一切の減量が行えない、といった事態も避けられなければならない。先に見たように、行政改革会議の出発点は、何よりも、国民の基本的な利益のために、国家行政を減量するところにあるのであつて、右の基準が厳格に適用できない場合には、他のサブ基準を用いてでも、垂直的な減量は行われなければならないのである。

四 「独立行政法人」について

独立行政法人は、「必要性論」のレヴェルでのチェックを通り、今後共どうしても維持されなければならないサーヴィスであつて、しかも、国がその維持については責任を負わなければ

ならないものであることが確認されたものにつき、更にしかし国家行政の可能な限りでの減量を計る見地から、その受け皿組織として、新たに設けられるべきものである。このような制度を導入すべきことについては、一般論としては、委員間に合意ができていように思われるが、その制度設計の具体的な内容・特徴等については、これまでも事務局の作成に係る多くの資料が提出されているものの、本会議で正面から議論の対象とされたことは、殆ど無い。今回の集中審議においては、必ずしも従来の国家行政活動の中何をこの組織に委ねるかということについて、具体的かつ網羅的な検討を行い結論を出す必要は無いし、またそれは不可能であると思われるが、制度設計の内容については、行政改革会議として明確な理解を持ち、その導入の是非、導入に当たつての諸条件等については、明確な結論を出しておかなければならない。

具体的な検討に入るに先立ち、以下、いくつかのコメントを加えておくこととしたい。

1. 第一に、独立行政法人は、企画・立案機能と分離された実施機能を担当するもの、との一般的な理解があるが、ただ、先に企画立案機能と実施機能の分離の問題に関して見たように、それは、絶対の基準であるわけではない。両機能の分離という

ことの相対性に応じて、独立行政法人の中にも、それぞれのサーヴィスの内容に応じた、様々のヴァリエーションがあり得るとは、当然の前提としなければならぬ。

但し、独立行政法人という組織体を設けることの趣旨に鑑み、いくつかの共通の要素は、ヴァリエテイの中にも厳として存在する筈なのであって、このような共通要素が何かを、明確にしなければならぬ。

2. 第二に、独立行政法人は、国の行政組織の「中」に含まれるのか、「外」に属するのか、が問題にされることがあるが、この点についてはおそらく、「機能（ないし作用）」の上では国の行政であるが、組織の上では、国の行政組織の外に属する」という説明がなされる以外にない。行政法学上の用語を用いるならば、それは、「国」「地方公共団体」以外の「行政主体」の一種なのである。

組織の上では、それは、国の行政組織とは一線を画するのであって、そうでなければ、垂直的減量の受け皿としての意味を有さない。従つて、その職員の身分も、（個別法で、守秘義務その他必要事項につき、見なし公務員規定を置く可能性は別として）、本来、国家公務員ではあり得ない。この限りでは、従来の「公団」「公庫」等の特殊法人と変わるところはないので

あつて、そういった意味では、独立行政法人も一種の特殊法人である、と言つても、理論的には差し支えない。

3. しかし第三に、ここで考えられている独立行政法人と従来の多くの特殊法人との違いは、はつきりとさせておかなければならない。その際まず留意しなければならないことは、「特殊法人」というのは、ある特定の組織類型を指して呼ぶ名称であるのではない、ということである。国以外の法人であつて国の行政と内容的に近いものを行う組織の数々を、総務庁行政管理局が、審査及び監査の対象としているが、「特殊法人」という言葉は、これらを総括して呼ぶものであるに過ぎないのである。すなわち、俗に「特殊法人」と呼ばれる法主体の中には、公的な色彩の強いものから私的色彩の濃厚なものまで、実に多様なものが存在するのであつて、「特殊法人」なるものの精確な組織的特徴を一言で表わすことはできない。

独立行政法人は、これら従来の特殊法人に存在した一面でのメリットを更に拡大し、他面でデメリットを修正したものである。従つて今後、従来の特殊法人は、原則的に全て、一定期間内に独立行政法人化するか、或いは民営化されるべきものである。独立行政法人は特殊法人に屋上屋を重ねるものである、といった類の批判は、こういった事実を全く理解しないものとい

わざるを得ない。

五 外局について

外局は、あくまでも国の行政組織の一部を成すものであり、従つて、国家行政の垂直的減量そのものの受け皿とはなり得ない。但し、効率化論上中央省庁の機能を企画立案に純粹化しようとする際に、実施部門の組織的受け皿となり得る。但し、その詳細の検討に入るに先立ち、以下の点に充分留意しておく必要がある。

外局としての「庁」「委員会」の名称を持った諸機関の中には、現行のものの中にも、また、各委員の意見中に提案されているものにも、異なつた機能と性格を有する様々のタイプのもがある（資料「外局概念の整理について」の1を参照）。これらを一括して、「庁」及び「委員会」の名称で呼ぶことが果たして適切かどうか、理論上及び国家行政組織法上、この点のよりきめ細かな整理が必要ではないかと思われる（その一案として、同資料の2を参照）。

他方、余りにも多くの種類の「外局」を設け、組織を複雑にすることは、決して望ましいことではないので、徒らに多様化

資料
しないよう留意することが必要である。

資 六 施設等機関（八条機関）、地方支分部局について

これらの機関についても、基本的に、それぞれの機関の性質に応じて、独立行政法人化を含む設置形態の見直しを行うべきものと思われるが、それに先立ち、またはそれと共に、様々な組織上の見直しを進める必要がある（資料「施設等機関・地方支分部局等のあり方について」を参照）。

七 現業について

(ア) 郵政三事業

郵政三事業については、委員間に、何等かの形でアウトソーシングすべきであるとの意見が多いが、他方、国营形態を基本とすべきであるとの意見も存在する。この問題については、これまで様々な議論がなされてきているが、そこには、次元を異にするいくつかの問題が混在しているように思われ、合理的な

検討のためには、まず、これらの問題を明確に区別する必要がある。理論的に区別されるべきであると思われる問題は、当面の四つである。

1. 今回の行政改革の全体的枠組みの中で、現行の形態における郵政三事業が持つ意味。
2. 郵政事業の形態と国民の利便性。
3. 郵便局の組織的ネットワークの活用の問題。
4. 郵政職員の処遇の問題。

以下、これらの諸問題につき、敷衍して説明する。

1. 行政改革の全体的枠組みと郵政三事業

この問題は、冒頭に、垂直的減量は何故必要かについて説明した部分で、「必要性論」として既に取り上げた問題である。結論だけ再度述べれば、郵政事業の民営化の可否は、郵政事業という閉ざされたシステムの中で効率性の問題としてのみ考えられてはならないのであって、国家行政全体としての減量問題の中に位置付けられて論じられなければならない。例えば、

郵便貯金事業が、それ自体としては如何に優良な金融事業として成長していようと、それが民間金融市場を圧迫するならば、国家事業としてそのようなことをなすべきではない、という議論も、この一環である。そして、この次元での議論に限って言えば、これまでの議論を見る限り、郵政三事業のアウトソーシングを必要とする議論に対し、現行形態の維持を必要とする議論は、必ずしも説得的な反論とはなっていないように思われる。

2. 郵政事業の形態と国民の利便性

この問題は、冒頭において、「効率性論」として取り上げた問題である。すなわち、現在のようなサーヴィスが何等かの形で維持されること自体は絶対必要であることを前提として、これを国の事業として行わなければ、確実性・効率性が維持され得ないかどうか、という問題である。このレヴェルの議論として、アウトソーシングに対する反対論として出てくるのは、何よりもまず民営化によるいわゆる「クリーム・スキミング」論であるが、しかし、仮にクリーム・スキミングが避け得られない現象であるとしても、その残りの部分（例えば、僻地における郵便配達）がどうしても必要なサーヴィスであるとするな

らば、その部分だけ、国の事業とすること、または国の補助を行うこと、或いは、地域独占を認める代わりにサーヴィス供給義務を課す、現在の電力・ガス・水道事業等の公共事業法制に類似した制度を考案すること等、工夫の余地は未だ、様々にあるのではないかと思われる。

3. 郵便局の組織的ネットワークの活用問題

現在各地域に定着している郵便局組織を、単に現在の郵政事業のみならず、広く住民に対する行政サーヴィスの窓口組織として活用することの可能性が、アウトソーシング反対論の一環として主張されている。いわゆる「公営コンビニ」論もその一種である。地域にこのような「行政センター」ひいては「コミュニティセンター」のようなものの整備が必要であり、そのために、現存の組織の活用・拡大を考えるべきである、と言う提案は、従来、必ずしも郵便局についてだけではなく、例えば、派出所・駐在所の活用という見地から、警察によってもまた、行われてきている。従って、このような施設の整備の必要を前提とするとしても、それを、既存のどの組織をコアとして構築すべきであるのか、それが必ず郵便局でなければならぬの

かどうか、更に検討する必要がある。とりわけ、こういった地域密着型の施設の整備は、今後、国の仕事というよりも、地方公共団体の仕事となるのではないか、という疑問があり、先に1.に見た、行政改革の全体的枠組みの中における垂直的減量の意義に鑑みるとき、郵便局のこの意味での活用を考えるとすれば、むしろ、地方分権の可能性も同時に検討しなければならぬと思われる。

4. 郵政職員の処遇の問題

どのような形でのアウトソーシングがなされるとしても、現在働いている郵政職員の生首が切られるようなことがあつてはならない。この意味で、効率化のための組織のスリム化は、原則として、欠員不補充の方法によって、行われるべきである。

また、アウトソーシングされれば、職員の身分は、原理的に国家公務員ではないことになるが、「国家公務員」との肩書きが、勤務に対する意欲と誇りを維持するために必要であるというのであれば、それに代わる何等かの肩書き・名称を考案し、処遇することも考えられよう。

以上総合して、今回の行政改革の意義に鑑みるとき、郵政三事業を、将来においても絶対に現行形態のままで行わなければならない、と言う理論的な必然性は、やはり存在しないように思われる。そしてその事業内容に照らしてみれば、それ自体はいずれも、本来民間でも行い得る事業であつて、理論的に言えば、行き着く先は、三事業共に民営化であろう。ただ、当面民営化のための条件が整備されるまでの暫定的な措置として、独立行政法人化を行うということも考えられないではないであろうが、その場合には、例えば、郵便事業への民間業者の参入を認めること、民営化の目標時期を明確に定めること、といった、民営化へ向けての確実な条件整備が必要になるものと思われる。

(イ) 国有林野事業

1. 今後の国の森林行政全体、及び国有林への関与は、林産物供給機能よりも、公益的機能の發揮に重点を移すべきこと、
2. 国有林管理に関する実施部門については、現在の独立採算制を前提とした現業としての形態は廃止すべきこと、3. 国の森林管理実施部門については、外局、独立行政法人等、とし、可能な限り効率的で主体性のある業務実施を行い得るようなも

のとすべきである、等の点について、委員間におおむね異論は無いものように思われるが、別添参考メモ「国有林事業のあり方について」に整理されているような事柄を、行革会議として承認してよいか？

(ウ)印刷・造幣事業

委員間には、何等かの形のアウトソーシングの必要を述べる意見が多いが、現行形態の維持を主張するものもある。今回の行政改革会議の全体的枠組みの中におけるこれら現業の位置付けを考えると、理論的にはやはり、最終的な民営化ということにならざるを得ないように思われる。

なお、守秘義務の問題については、医師、弁護士等、民間にあつても法律上一定の守秘義務を課せられている職種はあるのであつて、法律上の手当により、組織が「官」であるか「民」であるかとは関係なく、制度上確保できるものと考ええる。

八 その他具体的な組織についての検討

検討を要する組織は極めて多岐多様にわたり（既配布事務局

資料参照）、委員意見中にも、様々の提案がある。しかし、その全てを今回の集中審議において検討することは不可能であるのみならず、最終報告においてこの点をどうするかということ自体についても、問題がある。

ここではしかし、最も典型的ないくつかの実施業務につき、大方の結論を出しておくか？

また、少なくとも、省庁再編案の作成に当面必要となると思われ、委員意見の中にも取り上げられている以下の組織について、何等かの検討を加えておくべきか？

1. 社会保険庁
2. 林野庁
3. 特許庁
4. 気象庁
5. 社会資本整備の実施事務