



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	<北大立法過程研究会> 今次行革の特徴と評価 -官僚の体験的視点から-
Author(s)	坂野, 泰治; BANN0, Taiji
Citation	北大法学論集, 50(6), 219-239
Issue Date	2000-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/14995
Type	departmental bulletin paper
File Information	50(6)_p219-239.pdf



今次行革の特徴と評価――

――官僚の体験的視点から――

坂
野
泰
治

目次

- 一 はじめに
- 二 何故、省庁再編が焦点となったのか
- 三 何故、審議会方式をとったのか
- 四 何故、実現できたのか
- 五 改革の核心は何処？残された課題
- 六 これからの官僚、行政組織

それでは時間も参りましたので、これから研究会を始めたいと思います。本日は総務庁の官房審議官の坂野泰治さんをお呼びしております。坂野さんは行革会議の事務局の参事官でありますとか、あるいは内閣内政審議室の中央省庁再編等基本法案準備室を務められて、現在、長官官房の審議官で、行革の第一線でお仕事されているわけでありませう。坂野さんをお呼びするにつきましては、三月にご報告をお願いした藤田宙靖先生のお口添えをいただきました。藤田先生に行革会議での議論、それからその後の立法化の推移について、事務方のお役人でご報告をお願いするのにふさわしい人を紹介していただきたいというふうに申しましたところ、藤田先生からは、何はさておいても、坂野さんからお話を聞きするのが一番であるというご返事をいただきました。その中で藤田先生は、「これは自分だけの意見ではなくて、京大の佐藤幸治先生も同じ意見である」ということを書き添えてございました。それを受けまして、坂野さんにお願いたしましたところ、ご快諾いただきました。本日このような形でお越しいただくことになったということです。

坂野さんは現在、総務庁で審議官として、この行革全般について大変重要なポストにおられるわけです。しかも大変お忙しい

中お越しいただきました。しかも日帰りでお越しいただくというところでございまして、大変恐縮しております。それで事務局を担当しているものといましては大変光栄に思っております。それでこれから坂野さんのほうから話を聞きたいと思ひます。どうかよろしくお願ひします。

一 はじめに

只今ご紹介をいただきました坂野でございます。藤田先生から過分のご推薦をいただいたということをお聞きしまして、ちよつと大変なことになったと思つたのですが、役人として一体どんなことを考えてこの行政改革をやってきたのかということをお聞きいただくのも、皆さん方にとっては一興じゃないかと思ひまして、あまりたいしたことと言えないのを覚悟で参らせていただきました。

今日私が申し上げるのは、これは高見先生にも申し上げたのですが、既に藤田先生がかなり詳しく経過をお話になっておられますし、内容についてもお話になっておられます。またジュリストでも最近特集がなされて、かなり細かな点もいろいろな論文で書かれております。したがって内容を改めてご説明をす

るよりは、すでにレジュメでお届けしておりますような五点について、何を考えてきたのか、あるいは考えつつあるのかということをお聞きいただくほうが、皆さん方がご研究される上でも参考になるのではないかと、そんな厚かましい考えで参りましたので、話の内容もそういうものになるということをご希望いたします。

それからもうひとつは、今日私がお話し申し上げることは、役人をやってきた者の考えではありませんけれども、役人を代表するものでもございませんし、ましてや今私がいる官庁、あるいはかつていたところの公式見解を述べるものでもない。ある意味では非常に独断と偏見に富んだことを、今日は申し上げることになるわけで、そういうことからまったく個人的な意見だということも、ぜひご理解をいただきたいと思っております。

中央省庁改革の最近の動きについては、皆様方のお手元に二種類資料をお渡ししています。そのうちの「資料一覧」というタイトルがついているものがありますが、最近の資料としては、これが一番まとまっています。この七月二六日に、先ほどご紹介があった藤田先生などが入っておられる中央省庁改革推進本部の顧問会議が開かれて、そこに出された資料です。この顧問会議の議題は、主として国会審議の報告と、もうひとつは、

これからの作業課題を説明してご了承いただくということでした。国会審議の報告は、資料を見ていただければ体系的に示されているわけですが、注目すべきは政府委員を廃止する、また副大臣を作るといふ法律が、これは議員立法なんです、通りました。これは行政改革会議以来の、政府の行政改革に関する決定あるいは基本法の中には入っていないもので、まさに国会のレベルで、この中央省庁改革の一環として改めて付け加わったものですが、中央省庁改革の欠かせない柱のひとつとなりました。

次に各省の設置法は通りましたので、これから何が残っているかというところ、さまざまな実体法の中に、農水大臣とか大蔵大臣とか、各大臣の名前が書いてあるものがいっぱいあります。そういう大臣の名前を新しい大臣の名前に変えていく実体法の改正があります。現在、本部事務局では大車輪でその作業をやっておりまして、この秋に臨時国会があればそこに出すことになっています。

それから、独立行政法人の通則法が通りましたので、その通則法に基づく個別の独立行政法人設置法、これも、できれば秋の臨時国会に出したいということと作業が今始まっています。それからもうひとつ、これからの作業で大きいのは、これは

資料 予算編成と一体になるわけですが、新しい省の内部組織および定員の設定作業があります。局の数と名前までは決めたのですけれども、局の中に置かれる次長、審議官、部長、課長、参事官などの職をどのように貼り付けていくか、それから、定員をどのように割り付けていくか、そういう作業がこれから始まってくるわけです。法律面での形式で言えば、組織令という政令レベルの作業が行われまして、年が明ければ、内閣法制局に持ち込んで、条文を整理する。そんな作業が残っています。

二 何故、省庁再編が焦点となったのか

それでは本論に戻って、今日予定していることを順にお話したいと思います。高見先生にも申し上げたのですが、理論的な話は多分できないと思います。感覚的、経験的、そんな話をしますので、かなり矛盾したことを言うと思います。そういう前提で、お聞きいただければと思います。

まず、なぜ省庁再編が焦点になったのかということですが、

各紙、論文でいろいろなことが書かれておりますけれども、私の結論を申し上げれば、理論的に着手順を詰めて論理必然で省庁再編という組織改革が焦点になったわけではない。まさに

経過、行革の経過としてこれが浮かび上がったというほかはないということですが。

専門の方もいらつしやるので、申し上げるまでもないのですが、行政改革というものは戦前からずっと続いているわけですが、戦後で言えば、戦後改革、昭和三九年の第一次臨調それから昭和五六年、五七年の第二次臨調というのが大きな節目にあります。今私どもが取り組んでいる行政改革というのは、この第二次臨調、いわゆる土光臨調の延長線上にあると思います。土光臨調以来、すでもう二〇年近い期間がたっているわけですが、その間いろいろなことに取り組んできた、その挙句に省庁再編というものが経過として浮かび上がってきた、そういうことだろうと思います。この間の流れをどう説明するか、いろいろ見方はあると思いますが、私は最初は財政再建のための行革だったと思います。その先で、規制緩和や地方分権といった大きな分野の中のいわばトピック処理に移行して行って、そして今回行きついたのが組織改革あるいはシステム改革、そんな流れだったと考えているわけです。

そこで、行政改革会議というものを作って組織改革に取り組むことになるまでの状況を考えますと、橋本内閣ができる前のことから少し申し上げなければならぬと思います。

細川内閣という非自民党内閣ができたのが一九九三年の夏でした。戦後多少のことはあったのですが、大きく言えば初めて自民党から非自民党に政権が移った出来事であったわけです。

そこではつきりしたのが、戦後ずっと政治を担ってきたいわゆる自民党的なもの、一口で自民党的なものというのは一体なんだったかと言うのも難しいのですが、戦後延々と育て上げてきた一つのシステム、そういうものを代表する勢力と、それを覆そうとする勢力との大きな対抗関係です。そして、いったん非自民に政権が移った。政権が移ったことで何が大きく変わったかと言いますと、行政改革の面で言えば、規制緩和、地方分権それから情報公開、この三つの課題について、従来になかったスピードと範囲で改革が進められようとしたことです。これは非常に大きな変化でした。当時、私は課長クラスでございましたが、細川政権発足に直面をいたしました。規制緩和、地方分権、情報公開を全部一度にぶつけられて青息吐息になった記憶がありますけれども、役人の側にとつて初めての経験でありました。また国民の期待も非常に大きかったと思います。

それではこの細川政権は、規制緩和、地方分権、情報公開ということを中心にして、何をやろうとしたかという、先ほど申し上げたように戦後五〇年作ってきた行政システムを覆そう

とした。その覆すための焦点はどこだったか。政権は官僚システムというものに焦点を当てたと思います。官僚制を大きく変える。それを目指してこの細川政権は、行政改革を金看板に据えたのではないかと思っているわけです。ある意味では、官僚制が諸悪の根源だ、そういう見方もあったのではないかと思えます。ただこの細川内閣は、そんなに長くもちませんでした。そして、羽田内閣を経て村山内閣になりました。

村山内閣は社会党首班ではありませんでしたが、ある意味では先祖返りをした面もあったと思います。官僚を諸悪の根源とまでは言わず、再た少し官僚と一緒に仕事をする、そんな気持ちになった政権ではなかったかと思えます。ちょうどその頃がバブル破裂の後の小康状態の頃と重なっていました。

非自民党政権になるし、バブルも破裂して大変なことになる。世の中の仕組み全体を変えなければならぬ、官僚制も全部覆さなければならぬ。どんなことになるのやらと思っていたら、バブル破裂後の小康状態になるし、そこそこ以前のやり方でも多少いいのかなと、そんな思いも出始めたのですが、国民の側の方からしますと、もういったん既存のシステムを大きく変える必要があるという認識を植え付けられて、その期待だけはほぼ残ったままになっていた。そんな状態の中で村山首相が退任さ

れて橋本内閣になって、そして次に総選挙、一九九六年の秋の総選挙です。ここで私どももびつくりしたのですが、各党の公約は全部とっていいほど、省庁再編、これを改革の看板に揃えました。新進党が省の数を十にする、自民党も半分にすると言いつつ出した。省庁の削減、再編の大合唱の中で各党が総選挙に突入した。国民の側としては、村山政権から橋本政権になり、改革はどうなるかという気持ちにもなっていた中で、こういう改革公約が出てきて大歓迎。マスコミも大きく取り上げることになったということだろうと思います。

役人はそのとき何を考えていたか、半信半疑というところでしょう。ですから役人の側は冷めていたと思います。その頃は、できないだろうと思っていた人もいたに違いない。

しかし橋本内閣は選挙で勝った。橋本首相を正面に立てて自民党は勝ったのです。そこで公約した本人の橋本首相は、いよいよ省庁再編をやるということで行革会議を作った。

結局、こういう経過でしか私は説明ができないと思います。情報公開もやった、規制緩和もやった、地方分権もやった。全部済んだのだから省庁再編だけが残って、これをやることになったというわけではない。みんな残っている。みんな残っているのだけれど、経過の中からこれが焦点になった。そうとしか言

うほかはないと思います。

いよいよ行革会議をつくって乗り出すことになったのですが、橋本首相自身がどういうことを考えていたのか、本人でないから分かりませんが想像はできます。橋本首相は非常に感覚の鋭い人と申しますか、政治感覚に優れた方だと思います。かつ合理主義者だと思います。国民が何を求めているのか、時代が何を求めているのかということについては、前々からよく考えておられたと思います。省庁再編というものを正面に据えるということが、今までいろいろな改革をやってきた中で、今度こそ国民の期待に応えるものであり、国民から歓迎されるものになるに違いないという非常に鋭い感覚があったと思います。

もうひとつ言えば、橋本首相という方は、これまでの多くの総理大臣と違って派閥の長、村長的なタイプではないのです。それにやや学者的な部分もある。したがって合理的にいろいろものを考え、人にも説明することが好きだ、そういう方であったと思います。そういう方が、この省庁再編というものに取り組んだということです。これも、時代の運命だろうという感じもしますが、そうであればこそ、橋本首相は、自負と自信にあふれている。政策に関してあるいは外交に関して、自分と自分のブレインは立派にやれる。問題は自分を含む政治ではなく、

官僚の側にあるのではないか。官僚主義、先延ばし、セクシヨナリズム、既得権への拘り、政策転換への消極性、それが問題なんだ、そういうふうに通つておられたのではないかと思ひます。そして、省庁再編を梃子にして、そうしたものを克服していく必要がある。そう思われたのではないかという感じがします。政治、行政両方を通じたシステム、仕組み全体に問題があることは承知しておられて、政治家がよくて、官僚が悪いとか、そんなに単純に考えていたわけではないと思ひますが、どちらかといえば今申し上げたようなことだったのではないか。

それからもうひとつ、大きく仕組みを変えようとする、いろいろな人たちが抵抗しますが、役人も最大の抵抗勢力のひとつであります。最大の抵抗勢力のひとつである役人を本当に変革に目覚めさせるためには何をすればいいか。大きな声を出して役人を威圧すれば済む、あるいは人事権をもつて強制すれば済むということではない。役人たちがこのままではもうやつていけない、あるいはもう抵抗はできないと本当に思わせることをする必要はある。そのためには役人が変わらなと思つて最後の抛り所としているものを変える。それがこの省庁再編をやることだと、そう思われた節もあると私は思ひます。役人はだからこそ、初めはできないだろうと思つていたものができてし

まつて衝撃を受け、かつ、これまでのままではもうやつていけないと本気でそう思ひ始めている。非常にいいところをつかれましたと思ひます。

三 何故、審議会(行革会議)方式をとつたのか

次に、なぜ、行革会議という審議会方式をとつたのか。

この点については不思議だと思われない方もいらっしゃるかもしれません。臨調以来そうだったではないかとおっしゃるのでしよう。実は、私は、この審議会方式について以前から少し違和感をもつていました。だからこそこの問題を出してみたのです。本来審議会というものは政治的な選択をする機関ではない。政治的な決定の責任を負う機関でもないわけです。専門家が集まつて、専門的な事項をいろいろ審議して検討する。そしてそういう専門的な検討結果を踏まえて、政治が政策の方向付けを行い、決定を行う。そういうための機関が本来の審議会だと思ひます。

しかし、土光臨調がそうであったように、現実には、政治的な選択をその審議会が実は行つていたということがあります。土光臨調の後につづいた臨時行政改革推進審議会、行政改革委

員会、そして今の規制改革委員会も、ある意味では政治的役割を実は担ってきている。このこと自体をどう評価するかという問題が残っていると思います。政治家が自ら責任を負って決めるべきことだということは、橋本首相は百も承知で、この行政改革会議という審議会方式を探らざるを得ないと考えたに違いないのです。ただ従来と違うのは、会長は自分がやる、会長代理は官房長官と総務庁長官があたる。まさに政治家のプロ中のプロがこのメンバーになるわけです。審議会であるけれど、政治的決定を行うのだから政治家が入る。ある意味では開き直った考え方だと思のです。同時に、他の委員には、藤田先生などの例外はありましたが、行政組織に関してのプロというよりも各界の代表者を選ばれた。こういう構成の下では、橋本首相のリーダーシップは極めて強力にならざるを得ない。まさにそういう装置として始めから作られたということだと思います。そして、審議会という装置のメリットを最大限に活かして、反対や抵抗しようとする人たちに納得を求めようとした。中立的ないわばワイズマンが集まって、その人たちがこのように考えたのだ、だからそれを尊重しようではないかと、こういう形で人々を納得させる効果もあったと思います。

役人たちに任せてもやれるわけではない。政治家がやらなけ

ればいけないことではあるが、広く国民の理解が得られるような装置は、この審議会方式以外には見当たらなかったということではないかと思ひます。ただこれは、アメリカやヨーロッパから見ればひよつとすると異様に映るかもしれません。もつと言えば、イギリスやドイツから見ると、そもそも役所の組織の枠を変えることがなぜこんなに大事（おおごと）になるのかと思ふかもしれません。それはさておいても、こういう審議会方式で大きな政策選択、政治選択をする方式は、もうそろそろ限界にきているのではないかと思ひます。特に政府委員制度が廃止されるといふ象徴的な出来事があります。今後は与党の国会議員が政府の組織の中に多数入り込むわけです。政治が、特に政党が本当に政治選択、政策選択をやり、その責任を負うべき時代、そういう時代になってきたのではないかと思ひます。

四 何故、実現できたのか

行革会議の最終報告を受けて、それを実現するための新しい省の設置法まで通ってしまった。これで八割はできたといつていいわけです。なぜできてしまったのかということです。行革会議の答申が出た頃は、これから途中で壊れるのではないかと

いう感じがまだ少し残っていたのです。行革会議のメンバーも完全にもうこれで安心だと思っていたわけではない。しかしできてしまった。一番の鍵は、自民党がこの改革案をつぶさなかつたということだと思います。自民党は、いやなことはいやだといつてやめさせる、それぐらいの力は持っているわけです。つぶそうと思えばつぶせた、しかしつぶさなかつた。これには細川内閣の経験もあつたかもしれません。この改革案をつぶしたときに野党に転落をする可能性を見たのかもしれませんが。自民党の中で、それはいろいろな議論がありました。しかし、改革を実現しなければならぬということは誰も否定しなかつたのです。私はこれが最大の要因だと思えます。そしてその裏側ですが、国民世論の改革に対する期待がずっと持続していたということもあります。マスコミもそれに輪をかけたような議論をしていました。まさに世論、ある意味では空気といえますか、そういうものが濃厚にあつた。このことの意味は大きかつたと思えます。

もうひとつは、やや技術的なことですが、手順として今までにない手順をとつたことも実現できた要因のひとつだと思えます。それは、基本法という手順を踏んだことです。

臨調以来、従来の行政改革の手法は、答申が出て、答申のと

おり実施するという閣議決定をして、そしてその後は、直接に個々具体的な個別法の立案や政府措置という順序で進めていたわけです。そして、個別の具体化の段階で多くの挫折があつたのです。

ところが基本法という順序を入れると、国会の意思になるわけで、これは政府はもとより与野党も拘束する。ましてや個別の議員の人たちがどうこうできる問題ではなくなつてしまふ。初めてのことでありましたので、政府も国会もこの基本法というものに戸惑いました。これは一体法律なのだろうかという議論まで出たものでした。しかし法律にはいろいろなレベルのものがあつた。立法府の意思、政策の基本意思を示すのに法律という形式をとれないわけはありません。ただ、従来にないものであつたことは間違いない。この基本法という形式をとつたことで、もはや後戻りができない、ちょうど歯車をとめるラチェットというものがあつたのです。ラチェット効果をこの基本法が果たした。さらに、基本法の中にスケジュールを埋め込んだ。ベルトコンベアのスイッチを押してしまつたということです。このベルトコンベアは基本法を廃止しない限り止まらない。まさにこの二つをこの基本法で作つたということだと思います。したがって設置法を作つた本部事務局の人たちは、すべての議

論を基本法にたち返って整理したのです。異論があつたときに、基本法でどう決めているのか、こう決めているのならこれしかないではないかということで全部説得したのです。やはり非常に大きな効果がありました。

余談になるかと思いますが、行革会議の最終の段階から設置法立案の段階まで、おお採めに採めた問題があります。それは省の名前と並べ順です。この二点は霞ヶ関および自民党内あげての大騒動になったわけです。しかし考えてみれば、省庁再編はいい、枠組みもいい、後は名前と並べ方なんだと。ただ、この問題は社会福祉関係などの団体を巻き込み、大変な騒ぎでした。そしてそれだけ大騒ぎをやつて、関係者は皆それである意味で自分たちの意見のとおりになったのだと、こう納得したのです。

それから余談のもうひとつは、これは設置法の段階で権限規定を残すかどうかという問題でした。これは、基本法の審議のときから問題になりました。権限規定が諸悪の根源だ、権限規定があるから行政指導があるのだ、これをなくせば行政指導はできなくなる、あるいは裁量行政はできなくなる。だから権限規定をなくせというわけです。マスコミもこれに参加しました。結論としては権限規定をなくしたわけです。学界の方は、さす

がに皆さんよく気がついておられるのですが、これも必ずしも実質的な問題ではなかった。しかし、マスコミの方々の評価は高く、改革を後押ししました。

さて、役人の側は改革案ができるまでの間、抵抗もせずにじつとしていたのかということですが。行革会議の最終報告が出た後は、もう大きな抵抗も目立ってなかった。政治の決定に従つたということだと思えますが、ただそれだけだったのか。本当に役人にとって困ることは何か。ポストがなくなつてしまふ、定員がなくなつてしまふ、権限や予算がなくなつてしまふ。要するに職場が解体され、権益がなくなつてしまふ、そういうことが本当は困るわけです。実は、そういうことをやる一番いい方法は民営化とか、アウトソーシングとか、地方団体への事業や権限移譲とかを徹底的にやるということです。しかし、今回の改革案は、ある程度これまでの基本的な枠組みを残しながら再編成をしている。

ただ、役人の側としても、これまでのままの霞ヶ関あるいは官庁組織、これですつと今後ともやっていけるとは思えない、そのことをやはり考えていたに違いない。特に政策を企画し、立案する能力、言い換えれば問題を発見して、問題を解決する能力、これが霞ヶ関全体として落ちてきているということ否

めない。もう一度、問題解決能力を持ち、政策を企画し、そして社会的にそういう働きが尊敬される官僚組織になりたい、そのことを今回の省庁再編にかけてみようと思った人たちは少なくない。

五 改革の核心は何処？残された課題

次の問題は、この改革の核心はどこにあるのか、残された課題は何かという問題です。核心は、省庁再編。そう言えばこれでおしまいなわけです。省庁再編が核心なら、残された課題は、今度作り上げた組織編成の手直しぐらいだということになってしまふわけで、別にたいした話にならない。私がこの問題を持ち出したのは、そういうことを申し上げるだけではちよつとつまらない。この機会に、行政改革というものの核心は何か、あるいは組織改革の核心は何かということをもう一度きちんと考えてみる必要がある。そのための材料を今度のこの一連の改革が提供してくれたのではないかと思つたからです。したがつて問題は、今回の改革の核心というよりは、行政改革というものは何を核心に置いてやるべきか、それがまさに本当に残された課題なのではないかということになります。

行政改革の目的については、臨調答申以来いろいろなことが書いてあります。総合化、効率化、簡素化、変化への対応など、いろいろありますが、それらは、要するに全部並べてあるだけで、結局核心は何かということはわからないのです。行革会議の最終報告も実はその難は免れていないと思います。行政全般を変えするためには、総合性である、効率性である、柔軟性である、いろいろな書いてあるわけです。だから行革の過去の答申を読んでも、本当の核心が何かということがすすりとかわからない。それも当然で、これは政治そのもの、勝手に決められるはずがない。今度の自民党の総裁選もそうですが、総裁の座を争うときの政策理念や政策目的の争い、それぐらいの大きな政治選択と方向付けが行政改革というものの本質にあると思つています。

「小さな政府」を目指すということも、その「小さな政府」とはいつたい何を実現することかという点を徹底して突き詰める必要があると思います。国家機能を極力限定する、つまり政府機能の純化を徹底的にやるのだというように捉えるのも一つの考え方です。それをしないでやたら予算を切ればいい、定数を切ればいいというのはおかしい。同時に、これと違う考え方もあつて、いろいろな機能を抱え込んでもいい。社会でいろいろ

るな問題が発生する、これからも起きてくる、そういう問題を
取り上げ、解決していく。公共的な問題としてアジェンダを設
定し、その解決を図る。そういう仕組みが生き生きとして活動
するようにさせる。そのような場所にいろいろな人が参加でき
るようにする。こういうダイナミックな仕組みと働きを作るこ
と、それが行政改革だという人もいるのではないかと思います。
別に、官僚たちを打ちのめす、それが行革だという人もいま
す。

それから、民間でコンピュータあるいは通信技術を活用した
様々な経営革新が起きている。あるいは組織についてもフラッ
ト化だとかマトリックス化だとかいろいろ新しい考え方が出
ている。民間で出てきている経営技術、経営革新の思想を政府
の組織の中に徹底的に植え付けて、政府の組織を変えてゆく。
民間企業と同じ発想と運営のしかたで仕事をさせる。顧客第一
主義の発想も徹底させる。そういうことが行政改革だという人
もいると思います。

今度の行革が単に組織いじりだけではないと言うのなら、一
体何を目指してやったのか、やるべきだったのか、まだまだ論
議が重ねられていいと思います。

個人的に言えば、単に人の数が減ればいい、権限が減ればい

い、予算が減ればいいということではなく、今の政府の組織の
問題解決能力を高めるために、今までのような公務員制度ある
いはそれを前提にした非常に硬い画一的な行政組織をどうした
らいいのかということ正面に据えて、きちんとしたデザイン
なり思想なりをもって新しい組織作りをやるために、もっと議
論が深められていたらよかつたかなと思います。

ついでに言えば、今度の独立行政法人の制度もそうですが、
もっといろいろな仕組みを自由に発想したらいい。今までなかっ
たものはだめなどと言わない。一度やってみよう、もしやっつ
うまくいかなかつたらまた直せばいい。省庁の編成でも一〇年
に一度ぐらいはガラガラ変えたらいいではないか、もっと柔ら
かい組織にしたらいいのではないか、そういう哲学をもっと正
面から出していつてもよかつた、そんなことも思っています。

六 これからの官僚、行政組織

これからの官僚、行政組織という点ですが、これからの官僚
というのは「官僚は政治をしない」の一言に尽きるのではない
かと思います。大蔵省バッシングがあれだけ起きたのには、理
由はいろいろあります。政界、官界の中に大蔵省に対する

いわば嫉妬と申しますか、ルサンチマンといえますか、そういうのもあったということも要因のひとつかもしれません。しかし、大蔵省はある意味では政治をやりすぎたのではないかと思っています。

もうひとつは、これからの官僚制というものは、官僚の中にもいろいろな区分があるという形にしなければならぬ。いろいろという意味は、政策企画部門に携わる政策官僚という人たちと、それから国税庁のような法執行官僚というような人たち、あるいは研究とか教育とかに携わる、サービス部門、サービス官僚という人たちに合った類型です。そういう人たちについて、それぞれに就く仕事にふさわしい官僚像というものそれぞれ作っていく必要がある。政策官僚は、ある意味では政治家と一体性をもつ必要がある。しかし法執行官僚は決してそうであってはいけない。こういうことを考えますと、今の公務員制度はこれに全く応えていない。公務員制度を大きく変えていく必要があると思っています。

それから、政治と行政との関係も大きく変わっていく必要がある。今度政府委員が廃止され、副大臣や政務官ができる。与党の議員がたくさん行政組織の中に入ってくる。これは、非常に大きな出来事だと思います。私は、これを歓迎したいと思

ますが、しかし、この改革が本当に意味を持ち、成果を挙げるためには、政策、政治決定のための政府と与党の二元システムの在り方や運用が大きく変わる必要があるのではないかと思えます。責任の所在が不分明であっては機能しない。もし国会議員が政府組織の中に多数入ってくるのなら、与党の政策決定の責任者たちがそのまま組織の中に入ってくるということにならないければ、本当には機能しないのではないかと思えます。その上で、役人は、政策官僚は政策官僚として腕を磨くでありましようし、また生きがいを感じるでありましよう。法執行官僚は法執行官僚として生きがいを感じ、腕を磨くでありましよう。私はそうなっていてほしいと思っています。

時間になりました。好き勝手なことを申し上げましたが、あとは、ご質問があれば、そのときにお答えしたいと思います。

高見教授

どうもありがとうございます。びったり一時間で終わらせていただきましたし、大変明快に話をされました。いろいろご質問などお伺いください。

〔質疑応答〕

高見教授 大変すばらしいお話、特に知りたいところというか、

資 お話いただきました。いろいろご質問があるかと思いますが、どうぞご自由にお出しただければと思います。それでは、どんなでも、ご自由に発言を。

中村教授 大変生き生きとしたお話を教えていただきありがとうございます。

うございました。改革の核心は何かというところで、「小さな政府」というが必ずしもその中身ははっきりしないということをお話いただいたのですが、やはり行革会議のベースには、「小さな政府」だとか、あるいは福祉国家批判というのが共通の認識としてあったのかどうか、それと行革の理念も答申のところでは、司馬遼太郎の「この国のありかた」との関係で、明治時代の公の精神というものの復活期ということもあるとすると、やはり適切な国家機能という観念もあるように思えるのですが、先ほどの「小さな政府」のたとえば国家像、行革会議の国家像というあたりをもう少し教えていただければと思います。

坂野氏 行革会議が改革の核心を議論もしないで決めたと思われとめられたとすれば、私の言い過ぎだったと思います。それぞれのメンバーの方には、それぞれの思いは皆あった。それが総

論の中にじみ出ている考え方になっています。

今のご質問の「小さな政府」という考え方が基本的にあったのではないかということですが、「小さな政府」という単語をとらえて行革会議のメンバーに、「小さな政府」に賛成でしたか」と聞けば、多分そうだと答えると思います。ただ問題は、「小さな政府」という言葉で何をイメージするのか、いろいろな考えが混ざっていたのではないかということです。「小さな政府」の意味の中に福祉国家批判の考え方がなかったかといえ、そういう考え方の人もあったでしょう。土光臨調以来の行革の積み重ねの中に、「小さな政府」という考え方についていろいろな考え方が重なってきていると思います。土光臨調は、非常にはつきりと従来型の高福祉、高負担という考え方を否定した。しかし、その後の行政改革の流れの中では、先程申し上げたように、あまり大きい、小さいということにこだわる必要はない、むしろ機能がきちんと果たされているのかどうか、あるいは果たすような仕組みになっているのかどうか、そういうことが重要だ。あるいは国民と政策決定者あるいは行政執行者との間の関係をもっと風通しのよいものにすべきだということ。いろいろな考え方が出てきていたと思います。

それから行革会議の最終報告で、佐藤幸治先生が「この国の

かたち」という言葉を使われて、新しい公共観念あるいは新しい公共の場、そういうものをもう一度日本の社会の中に作り上げようと提唱されました。私個人としては、非常にそれには共感をいたしました。しかし、行革会議のメンバー全員が、始めからあのように非常に明確な形で問題意識なり考えを持っておられたのではなかったのではないかと思います。

中村教授 どうもありがとうございます。

前田教授 駒澤大学の前田です。今の質問に関連して言いますと、坂野さんは先ほど哲学なき行革とおっしゃいました。私もそういうものだと思います。政治家に哲学があれば、それにしたがってどういふうな解答を出すかというのは割とやりやすいのだけれど、政治家は目先を追うのでそうもいかない。だから政治家がはつきり決めないことに右往左往したというか、させられた。そういう意味での哲学なき行革というのが、非常に踊ったのではないかというのが第一点の質問です。

それから二点目の質問です。冒頭から行革といったけれども、行革が、財政再建とか、規制緩和とか、地方分権とかいうふうに出てきて、その底流には内閣の強化とか、官僚に対して政治

家がもう少し指導力を発揮しないとというのがあったけれども、最初のうちは恐らくなかったのではないのかと。私の推測では、恐らく底流にはずつと流れていたけれども急に成長してきたのはやはり自自合意ぐらいではないだろうか。そうすると数が足りず、数合わせの関係でこうなったということで、行革の途中から、内閣強化というのは大変いいことだが、何か別のものが加わってきたという印象があるのですが、その点はどうなのか、とりあえずこの二つから、簡単にお答え願います。

坂野氏 まず行革の理念、哲学の問題です。私が申し上げたかったことは、行政改革と政治改革というものを分けて考えることが多いのですが、政治改革と行政改革とは一連のものだということなのです。つまり、予算を削り、役人の数を削るだけで行政改革をやったなどと思っていいたら、決して今の行政に国民の方が望んでいることは実現されない。基本は政治改革と行政改革というのは一連のもの、一体のものとして捉えて、どのような形で大きく仕組みを変えていくのか、その仕組みが生き生きと働くためにはどうしたらいいか、そういうことを考えるべきだということが私の言いたいことです。そのために何を目標に据えるのか、どのような形で全体のスキームを作り上げるのか、

それを国民にわかりやすく説明し、支持を取り付けることが一番大きな課題です。それはまさに政治の役割です。

それから次に、副大臣、政務官の構想が急に出てきたのではないかとありますが、まさにその通りで、自自合意があつて初めて現実のものになりました。行革会議の経過を見ますと、五月頃に論点整理というのをやったのです。そのときには、副大臣などの問題をどうするかという点が入っているのです。ところが時間もなく十分な議論にならなかった。行革会議で具体論が示されなかったものがあの自自合意で急浮上したのです。

前田教授 大臣、副大臣が大勢増えて、行政府に入ってきて結構だと、ただその結構だといふことの前提には最後におっしゃったイギリス型の政治がしっかりとしてほしいということですね。私はそう理解したいと思います。しかし官僚としてみれば、たとえば今度大臣のほかに副大臣がくるなら、副大臣の部屋を作りますね。作ってもほんくらな大臣が、今までと同じような当選回数でくるなら、何言つたつてわからないから、知らん顔をして自分たちが最後に「こうこうなりました。はんこを押してください。」としておけば、割と簡単に済む。そう考えられておられる官僚も、坂野さんは別としても、案外いらつしやる

のではなからうか。そしてそういうことによつて、いわば行革で細部いろいろやられたけれど、最終的には決して自分たちはマイナスにならない、それこそ予算とか、ポストが。たしかに局は減るかもしれないが、自分たちのポストというか処遇の点では恐らくこれからも確保されるのではないか。官僚がそういう行動に出るのは自然だし、今までもそうだったし、私はそう思います。その点は一般的にどう考えているのか、これが一つ目の質問。

次に二つ目の質問です。政府委員を廃止するのはいいが、その後行政をコントロールするのをどうするのか。行政について国会で質問されるのは、官僚は非常に嫌がります。嫌がるといふことはそれだけコントロールになるはずということ政府委員を廃止してもその後何らかの形で国会に出てきている質問するという方法を考える。それがアメリカ型のやり方だと思つていた。もし出なくていいとなると、官僚は、こんな楽なことはないのではないかと感じるもするのですが、その点はいかがでしょうか。

坂野氏 今のご質問に唯一の正解というものがあるとは、私は思えない。今お話になつたようなことになるかもしれないし、

ならないかもしれない。どうしたらそうならないようにできるか、そういう問題なのかもしれないと思います。役人にとつては非常に大きな出来事だと思います。しかし、だからこそ私は跳ぶべきだと思います。しかし跳んだ後、本当に優秀な方が大臣になるような人事システムを作ってほしいし、役人の側にあつても、政治家に対してきちんとものを言っていくようなビヘイビアになるべきだ、私はそういう感じがしています。

次に政府委員として役人が国会答弁しなくなれば楽になるのではないかということですが、役人にとつて国会で質問されるのは確かに嫌なこともあります、揚げ足とりではなく、まっとうなことをまっとうに議論するための質問は歓迎すべきです。ただ、そうであっても、国会の審議の在り方として、委員会審議で政府委員答弁が大半を占めるというのは、本来の姿ではない。それから、役人がやっていることを監視するためには、政府委員として呼び出すほかにいろいろな手段があります。たとえば、質問趣意書もあります。委員会の調査権を活用して参考人なり、証人なりの形で役人から答弁を求めることもできます。そういう工夫もされるのではないかと思っています。

それから、役人は局を減らしてもまたポストを回復したりするのではないかというお話ですが、今回は大幅に局の削減をや

りました。回復不能なポスト減は今度は確実に生じます。しかし、一方で生身の人間をいきなり首にするわけにもいかないだろうと思います。ぎりぎり人事との兼ね合いでどうしても必要なポストがあれば、それは作らざるを得ない部分があることも否定できないと思います。

前田教授 どうもありがとうございます。

深瀬名誉教授 私は名誉教授の深瀬と申します。一つ目の質問ですが、私どもが学問的にこうでなくてはいけないだろうと考へた提案を一体どういうふうにご覧になつているのでしょうか。それから、私はフランス憲法を多少勉強しております、フランスの例について、フランスの官僚はかなり政治的な役割を担い、またそれにふさわしい人材を養成しているのがフランスのシステムであり、政治家と官僚でどちらがより制度的に見てイニシアチブをとり、最後の責任をとらせるのに適当かという問題があります。この二つをご質問としてあげておきます。よろしく願います。

坂野氏 まずは、学界の方が学問上お調べになつて、その結果

に基づいていろいろ政府批判をされる、そういうことが行政の実務あるいは政治の実際にどの程度の影響力を持てたか、という質問だったと思いますが、これはもう私が答えられるような問題ではありません。それぞれ政治家や行政官の方がどのようなネットワークで情報を集められ、それを活かされたのか、インタビューをいろいろされてお確かめいただくのが一番いいと思います。

私個人については、読める範囲でいろんな論文を読ませていただきますし、外国の実情などについてもいろいろな形で資料を見せていただいて、それが私の蓄積になってきた。行政改革を進める上でいろいろな意見を求められ、あるいは事務局として資料の提出を求められるときには、それがかなり役に立ってきたのだろうと思います。

次に、フランスの例を引かれて、官僚がかなり政治的な役割を担い、かつ、またそれにふさわしい人材養成をしている、そういうシステムについてどう考えるかというお話だったと思います。私はフランスの実情を十分知っているわけではありませんが、少なくともフランスの官僚が議会の委員会審議でかなりの部分答弁を担う、あるいは質疑応答の主たる当事者になるということはないとみています。議会の運営ということであれば、

日本の政府委員というものは特異な働き方をしていたと一般的には言えるのではないかと考えています。

それから、フランスの官僚が政治なり政策面でかなり重要な役割を担っているということですが、先ほど申し上げたことですが、日本の官僚の中でも政策官僚という部分があります。政策官僚は、政治家と一体となつて、いろいろな政策の立案なりあるいは改革に取り組む上で重要な役割を果たすものだと思います。ただ、それはあくまでも政治家と共同した作業でなければならぬ。何処へ行くかを決めるのは政治家で、道案内をするのは役人だということを言う人がいます。ある意味ではそういうことなのかもしれません。問題それ自体を発見して、そういうことも役人の大きな役割になる可能性だつてあると思います。いろいろな役割があると思いますが、本来の意味での政策官僚として十分腕を振るえるような人材を育てる仕組みが、日本の政府組織の中、大学の中あるいはその他の機関の中にあるかと言えば、日本はそういう仕組みをあまり意識的に作つてこなかったということもまた言えるのではないかと思います。

岡田教授 私は内閣法の改正について、担当しているものなので、それについて一、二お伺いしたいのですが、一点は、ちよっ

と細かいのですが、改正された内閣法第一条の第一項ですが、「国民主権の理念にのっとり」という文言が入ったのですが、これは基本法レベルまでは出てこない議論、考え方だと思ってるのですが、これがどうして最終的な改正法の中に入ったのかということですね。それとまったく同じ意味かどうかわかりませんが、同じく第一条第二項では、議員について、「全国民を代表する」という文言を新たに挿入しました。こういう新たに挿入された文言というのはいったいどういう意図で、そして誰が入れたか、それが一点。

それからもう一点は、内閣法の改正による内閣の強化および内閣総理大臣の指導性の強化、そのあたりについて坂野さんご自身の評価はいかがかと、これが二点目。以上です。

坂野氏 まず最初の質問についてですが、法律にその文言を規定することを主張されたのは太田総務庁長官です。太田総務庁長官は、非常に明確に問題意識を表現される方でありまして、もともと内閣は議会から首班が選ばれ、その選ぶ議員は全国民を代表するのだから、根本は国民主権だと。そういうことをきちんと書くべきだというお考えではなかったかと思えます。

それから内閣法による内閣の機能強化ですが、内閣を取り巻

くものの目がかなり変わってくる効果は確実にあると思っております。ただ、実際の日々の政治運営あるいは政策決定の積み重ねが形となって目に見えるものとなってきたときに、初めていろいろ成果が出るのではないかと思えます。なお、内閣の中に入る人あるいは内閣を支える内閣官房などの人々が、それにふさわしいビヘイビアをするかという問題も残ってはいます。

稲教授 亜細亜大の稲と申します。二番目におっしゃったことに関連して、審議会というのは第二次臨調以来様々なものがございましてけれども、対称軸というか、大体整理してみますとどういう形になるのか、委員の特徴、および事務局との関係あるいは政治家との関係という点で整理してみますと、こういうことがいえるのかということをお尋ねしたいということと、橋本内閣のような行革会議のやり方では限界にきているということになりますと、今後代わりうるものとしてどういうものがありうるかとお考えなのかということをお教えいただけただけらと思えます。

坂野氏 只今の質問については十分用意がないのできちんとした答えにならないと思いますが、審議会というものは、大きく

分けますと、ひとつは行政処分型で、不服審査などを行う審議会と、利害調整型で、労使と中立というような三者構成にしてそこで利害調整を行わせるというものがあります。それから政策立案型のものがあります。これは産構審のようなものがそのなのですが、産業界の人たちや学界の人たちなどが集まって、利害調整をするのでなく、問題を発見して、その問題に対する対応策を考える。大体そのような形に分かれるような気がします。政策立案型の審議会は、官僚が政治選択あるいは政策立案のイニシアチブをとってきたこれまでの仕組みとしての完成品ではなかつたかと思えます。専門的基準を作ったり、ガイドラインを作ったり、審議会の役割はまだこれからも残っていくと思いますが、政策立案型というものは、多少これから変わらざるを得ないのではないかと思います。

高見教授 もう一人、もしご発言、ご質問が、どうしても今ここでという方があればどうぞ。

巨理教授 行政法をやっております巨理と申しますけれども、今の問題に関連しまして、今回の行政改革会議に関しまして、何人かの方が、要するに三つの時期に分けて命名されていると

思うのですね。いわゆる行政改革会議が始まった当初は役人主導の時代だった。二番目に大体委員会主導あるいは場合によっては学者が中心となった委員主導の審議会が採用された。しかし答申が出された段階で今度はむしろ政治主導で若干答申のトーンが弱められるといったような整理のされ方がされておると思うのですが、坂野さんの目から見て、事務局の目から見てそういった分け方がまさに実態にあつていたのかどうかですね。そのあたりをお教えただけだと思います。

坂野氏 そういう見方を否定しません。多分それを支える証拠もたくさんあると思います。

私の主観的な感じから言えば、発足から五月ぐらいいまでは模索の時期。ヒアリングもしたいし、各委員からすぐに再編案を出してもらって審議するというわけにもいかない。そこで、各委員からペーパーを出してもらって論点整理の形にしたのです。事務局主導型と言われればそうかもしれませんが、模索をしていったということです。

その次のステップをどうするかというときに、今度は各委員の考えがばらばらではまともでないから、主査を決めて、主査のところで中心的に議論をして、そこで基礎を作るような体制

を作ろうということにして夏の集中審議をくぐった。それを委員主導型と言えばそういうことになるのです。

夏をくぐった後は、これはまさに政治の季節です。行革会議の委員も政治を見ていたと思います。

巨理教授 それで一言だけ伺いたいのですが、当初はやはり、どちらかというと事務局主導を考えていたのではないかなというふうにも思うわけですが、それがあたってきているか、間違っているかという認識は、その問題はまずありますが、その上で坂野さんのこれからの行政像あるいは行政と政治との関係、あるいはその中で審議会の役割を考えた場合に、やはり第二期のあり方が一つの理想であるとお考えなのかどうか、その点だけ伺いたいです。

坂野氏 たしかに政治がリーダーシップをとるべきであり、またそうしたのですけれども、そのプロセスと責任の所在の透明性や合理性については、いろいろ考えさせられることもありました。

それに、これからは副大臣、政務官として与党の政策責任者がそのまま政府の中に入ってきて、そして内閣と党が一体的に

政策を作る仕組みにすることであるのなら、省庁再編などの問題も、政治の主体性とプロセスがもっと明確にされて、処理されるようになってほしいと思います。

巨理教授 どうもありがとうございました。

高見教授 まだご質問等あるかと思いますが、時間が過ぎておりますので、私もいろいろお聞きしたいこともあるのですが、これでお開きにしたいと思います。どうも、坂野さんありがとうございました。

坂野氏 どうもありがとうございました。勝手なことを申し上げて皆さん方のお役に立ったか内心忸怩たるものがありますが、こういうことを考えている官僚もいるのだということぐらいで何とかお許しをいただきたいと思えます。どうもありがとうございました。

〔付記〕 本稿は一九九九年八月一八日に開催された北大立法過程研究会でなされた報告およ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。