

中央省庁再編と行革・分権改革の展望

新藤 宗幸
立教大学法学部教授

はじめに

1996年の衆議院総選挙では、各政党ともに行政改革の実行を公約に掲げた。すでに財政は破綻状況を示しており、行財政改革の必要性は、誰の目にも明らかであった。また個別적으로는、「エリート中のエリート官僚」といわれた大蔵省キャリア組官僚のスキャンダルが社会問題とされており、官僚制度のあり方が厳しく問われていた。総選挙後の11月29日、当時の橋本内閣は、首相自らが主宰する行政改革会議を設置し、21世紀のスタートに合わせて中央行政機構を大規模に再編成するとした。鳴り物入りで開始された行政改革会議の最終報告（97年12月）を踏まえて、1999年7月、第145通常国会において中央省庁等機構改革関連法が成立し、2001年1月より再編成された中央省庁体制がスタートすることになる。しかし、この新しい体制は、はたして行政改革に値するものであろうか。橋本政権は、行政改革に加えて、地方分権改革、財政構造改革などを掲げた。地方分権改革については、同じく99年の通常国会において地方分権一括法が成立をみている。これは、ごく一部を除いて2000年4月から施行される。しかし、この改革は行政改革といかなる関連性を持っているのであろうか。

本稿は、橋本政権のもとで開始された行政改

革、とりわけ中央省庁体制の再編成が積み残している課題を、地方分権改革をはじめとする他の改革アジェンダとの関連を考慮しつつ検討しようとするものである。

1 制度設計としての行政改革の課題

1996年末から昨年の通常国会に至るまで、行政改革自体は多様な観点から多くの論者によって議論されてきた。しかし、行政改革をめぐる議論に一貫して欠けていたのは、制度設計としての行政改革である。言い換えれば、いまなぜ行政改革であるのかを踏まえて、行政改革によって設計すべき制度理念を明確にするとともに、それにもとづいた新たな制度デザインを明瞭にすることである。

橋本政権以来、行政改革の「理念」らしきものとして掲げられてきたのは、「簡素効率的な行政機構」であり、これにもとづく目標として「中央省庁数の半減」がいわれてきた。そして2001年1月からの新しい中央省庁体制（1府12省庁体制）を前にして、この「理念」と目標の実現を高く評価する論調が、一部に存在する。そのような人々は、いかに日本の行政機構を知らないかを自ら語っているか、あるいは政府のステイメントを無邪気に反復しているか、どちらかである。国家行政組織法に目を通せば（それが面倒ならば中央行政機構図でもよい）

すぐに分かるように、1960年以来、日本の中央行政機構の基本は総理府と12省からなる1府12省体制なのである。そして、これを前提として総理府と12省に外局としての庁・委員会が設けられてきた。新しい中央省庁体制にあっても内閣府と12省庁のみが設置されるわけではなく、外局としての庁・委員会などが設置される。国務大臣数にしても半減されるわけではない。

制度設計として行政改革の課題は、単純に「簡素効率的な行政機構」、「中央省庁数の半減」にあるのではない。日本の行政制度と機構が機能不全に陥っている理由こそが検証され、行政改革の理念と目標が設定されねばならないのである。個々の官僚のスキャンダルや莫大な財政赤字、そのなかでの必要性の定かではない巨大公共事業プロジェクトといった個別問題を越えて行政改革の目標を設定するならば、最低限度以下の3点が浮上する。

第1は、首相指導の原則の確立である。日本の中央行政機構の割拠性が指摘されて久しい。この基本的要因は、現行の内閣法ならびに国家行政組織法にもとづき、総理府ならびに12の省が、その長である国務大臣によって所轄されることにある。つまり、首相は総理府の主任の大臣ではあるが、他の省については、それぞれ主任の大臣が所轄しており、首相の指揮権は及ばない。現行法制度のもとでの首相指導の原則とは、首相が国務大臣の任免権を有することを意味しているにすぎない。首相ならびに12の国務大臣がそれぞれ府ならびに省を所轄することが原則とされているゆえに、閣議の決定それに先立つ事務次官会議は、全員一致を原則とすることにもなり、生涯職官僚制の権限の増殖を生み出す。かつて首相が絶大な権限を有しているかにみえたのは、彼が一党優位体制のもとでの政権党内の大ボスであったこと、そしてまた日本を取り巻く国際環境が米ソ冷戦のもとで相対的に安定していたからである。だが、

連立政権の時代となり、自民党内に絶大な政治的影響力を持たない政治家が首相となるに及んで、制度の欠陥が明確になっている。首相指導の原則を制度として確立し、機動的かつ責任の所在の明確な政治・行政運営が必要とされているのである。

第2は、以上を前提として、中央行政機構を高次の政策企画機能に純化することであって、事業実施部門から大幅な撤収を図ることである。近代化の達成のためには、政策・事業の企画から実施に至るまでの高度の集権体制が効率的システムとなりうる。だが、すでに近代化は完全に達成された。それにもかからず維持された集権体制は、非効率な財政運営に繋がるとともに、政治腐敗の温床ともなる。それだけではない。集権体制は業務のルーティン化をもたらし、行政職員のモラル（倫理）とモラール（士気）の低下を生み出している。この弊害を除去するためには、特殊法人までふくめて中央行政機構の業務を縮小するとともに、税財政面まで含めた地方分権体制を確立することである。

第3は、公務員制度の改革である。中央省庁の機構を縮小しても、生涯職官僚制を機軸とする体制を取っている限り、責任ある行政は実現をみるものではない。公務員採用段階で将来の昇進可能性を限定する「入口選別」の撤廃はもとより、公務員制度のなかに政治的任命職の幅を広げることである。

こうした行政改革の目標を全体として表現する理念は、「中央行政体制の機能純化と地方分権改革の徹底」であり、「政治責任の明瞭な行政体制の構築」である。こうした理念の実現こそが、ポスト近代化時代における行政改革として追求されねばならない。もちろん、戦後のみでもすでに50年余を経過しており、全体として機能不全に陥っている制度ではあっても、そこには多様な利害関係団体が形成されている。したがって、それらの抵抗は当然のことながら凄

まじい。それゆえに行政改革は、堅い岩盤に穴を空けていく政治の意思と意欲に支えられなくては、成功をみるものではない。

2 未完の行政改革と分権改革

さて、あるべき行政改革の目標を3点にみた。これらは、いったいどのような状況にあるだろうか。2001年1月からの新体制を成績評価してみよう。

首相指導の原則の確立は、行政改革会議のなかでまったく議論されなかったわけではない。それなりに重要性が議論されもした。しかし、現実姿を現した改革は、首相指導の原則の確立からは、ほど遠いものである。新しい体制では、内閣のもとに内閣官房とならんで内閣府を設置することになっている。内閣府には宮内庁、金融庁担当大臣、沖縄・北方担当大臣が置かれる他に、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議が設置され、それぞれに担当大臣が置かれる。これらの会議は、今の段階では、委員も任命されていないし、運営方法も定かになっていない。したがって、即断を避けねばならないが、それにしてもいわゆる諮問会議の域を抜けたものとなるだろうか。たとえば、経済財政諮問会議である。中期財政計画やそれにもとづく概算要求基準などのマクロ予算政策を作成し、事業官庁のみならず査定官庁の行動を律することが、本来の使命である。担当大臣と事務局（経済企画庁からの移籍）が置かれるものの、委員が非常勤職であるならば、大蔵省（財務省と名称変更）主計局に優位するとは思えない。もともと、首相指導の原則を確立するためには、首相のスタッフ機構として整備されなくてはならないのだが、それだけの体制整備の用意が政治の側にあるとは思えないのである。

また、首相指導の原則にとって不可欠なのは、内閣法第6条を全面改正し、首相が各閣僚への指揮権を持つ必要がある。しかし、これについては、予め閣議で合意した事項について首相が指揮権を持るといった中途半端な改正に終わっている。

第2の中央省庁の機能純化については、残念ながら成果はほとんど上がっていない。とりわけ、行政改革会議の最終報告時点より問題視されてきたのは、建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁を統合した国土交通省である。これは高次の国土政策や交通政策の企画官庁どころか、中央省庁のなかでも最大の土建官庁である。そのまま生き残る農水省にしても同様であり、国際的視野をもった農業・食糧政策の立案どころか、農林土木を主体とした土建官庁にすぎない。中央省庁再編が「数合わせ」といわれる所以である。

もっとも、この問題は、族議員と官僚制の抵抗とばかりはいえない要素をはらんでいる。橋本首相は、さすがに国土交通省の不評を気にしたのか、1998年頭に地方分権推進委員会に公共事業権限の地方移管問題について調査し、勧告をまとめるように指示した。これを受けた地方分権推進委員会は、試案として一般国道の1号線から52号線までを中央直轄とし、他都道府県に移管すること、河川についてもごく一部の1級河川水系を除いて、1級河川ならびに2級河川を都道府県に移管すること、重要港湾についても同様とすること、などを示した。だが、この試案については、族議員や官僚制に加えて、都道府県側から抵抗が生じた。結局、地方分権推進委員会は、第5次勧告を98年12月にまとめたものの、これら公共事業権限の自治体移管を勧告することはできなかった。

行政改革と地方分権改革は、まさに車の両輪として位置付けられねばならないのだが、そのような認識は、政権・官僚制の側はもとよりとして、自治体側にも希薄である。結局のところ、制度疲労が

● むすび

語られながらも、その疲労している制度への安住指向が、中央・自治体ともに濃厚なのであり、ここから脱することが自治体側において真剣に追求されない限り、中央行政機構の機能純化は容易に実現するものではないといわざるをえない。

第3の公務員制度の改革は、行政改革会議ではまったくアジェンダとされなかった。これについては首相の諮問機関である公務員制度調査会に委ねられるとともに、自民・自由の連立政権協議において議論された。公務員制度調査会の最終報告は99年4月に首相に提出されたが、ここでは現行の「入口選別」方式のラディカルな改革は提起されなかった。ノンキャリア組にも能力に応じた昇進の道を拓くことや研修のあり方が述べられたにすぎない。さらにいえば、この最終報告では、国家公務員の定年の5年間延長という「信じ難い」報告までされている。一方、自民・自由の連立政権協議では、政府委員制度の廃止に加えて、2001年の中央省庁再編にあわせて、副大臣制と政務官制を導入することが決定された。この連立政権合意は、政治的任命職の範囲を拡大する点においては評価してよい。しかし、問題であるのは、一方においてキャリア組官僚を中核とする生涯職官僚制が依然として維持される点にある。制度として政治による行政官僚の統制を確立するためには、生涯職官僚の昇進できるランクを課長職程度に押さえ込まなくてはならない。少なくとも局長職以上を政治的任命職とすべきである。この職には、政治家だけを当てる必要はない。生涯職官僚のなかから登用しても良いし、民間人から任命しても良い。いずれにしても、生涯職官僚制と並行させた政治的任命職の設置は、政治による行政の統制には繋がらないのである。

1999年の第145国会で中央省庁等機構改革関連法と地方分権一括法が成立して以降、行政改革も地方分権改革も、なにやら一段落したかのような雰囲気、政治の世界のみならず自治体の間にも漂っている。地方分権改革としてなされた機関委任事務の廃止は、戦後地方自治制度の矛盾を正すものである。しかし、これは中央各省の自治体行政に対する関与の緩和ではあっても、中央各省の握る権限の自治体移管ではない。したがって、中央各省が組織編成を改めるにしても、依然として膨大な権限を掌握し、自治体行政の業務を指導・指示していくことには、基本的変化はないのである。

中央各省の機能を純化させる方法には二通りある。ひとつは、首相指導の原則の確立をはじめとした政治による行政の統制を真に自覚した政権が、トップダウンの形で第2次行政改革を断行することである。しかし、今日の巨大連立与党のみならず野党の側にも、それだけの意思と意欲があるだろうか。断定はできないものの、これをなすためには、現状のような集票行動を根底から改めねばならないのである。

もうひとつの方法は、自治体が第2次地方分権改革に立ち上がることである。中央各省の関与の緩和ではなく、権限の移管を毅然として求めていくなれば、それを契機として中央各省の機能純化を実現できる。吉野川可動堰問題ひとつをみても明らかのように、すでに集権体制は、地域末端の生活者のレベルから正当性を失っている。自治体のリーダーは、この市民の感覚を踏まえて、第2次分権改革に立ちあがるべきである。

(しんどう むねゆき)