

20世紀後半50年間の行政改革の動向と 21世紀における展望

増島俊之

要約

2001年1月6日、再編成された新しい省庁が発足した。省庁半減といわれた抜本的な中央省庁等の改革は、かって橋本龍太郎内閣によって1996年10月の総選挙において公約された。この改革案は選挙後直ちに設置された内閣総理大臣自ら座長とする行政改革会議において検討され、1997年12月に最終報告が提出された。この最終報告の内容を実現するために中央省庁等改革基本法案が1998年に国会に提出され、成立を見た。この中央省庁等改革基本法を踏まえ、橋本政権を引き継いだ小渕恵三政権は、各省庁等設置法等に着手し、最終報告に盛り込まれた要法律改正事項の立法化に成功した。これらの改革事項は、次々と21世紀初頭に施行される。

本稿は、この中央省庁等改革（以下、「橋本・小渕行革」と略称。）が、20世紀後半50年における行政改革の努力の中でどのような位置付けを持つかを明らかにするとともに、それは21世紀におけるどのような行政改革の展望につながっていくかについて考察する。そこで、本稿は、21世紀後半50年間において、それぞれのときの政権が取り組んだ行政改革の進展を辿り、行政改革の改革目標、改革事項、改革手法、改革の成果、その重点の変遷を述べることとする。特に、1981年に鈴木善幸内閣の下で発足した第2次臨時行政調査会の答申を土台とするいわゆる臨調行革は、国鉄・電電等三公社の民営化をはじめ多くの成果を挙げたものであるが、その臨調行革との対比で橋本・小渕行革はどのような特色を持つかを明らかにする。最後に、行政改革に関する国会審議などを参考にしつつ、戦後50年の時期をとらえても画期的内容をもつ橋本・小渕行革がどのような問題点を抱え、かつそれらが21世紀におけるどのような行政改革の課題あるいは展望につながっていくかについて述べることとする。

キーワード

行政改革、臨調行革、中央省庁等改革、橋本・小渕行革、省庁半減

1. 戦後から第1次臨時行政調査会までの行政改革の状況

第2次世界大戦終了後の占領前半の時期における行政改革は連合国による日本管理方針に基づくいわば命令による上からの改革であったのに対して、占領後半の時期における行政改革はわが国が占領行政の制約の下にありながら一応自らの考えで改革を実現しようとしたものであった。政府はこの間数次にわたって審議会を設置して、行政改革の問題を検討させた。実際に実現した改革の内容は行政機構の縮小と人員整理に最大の重点が置かれていた。（行政監理委員

表1 戦後から第1次臨時行政改革の主要項目・達成状況

行革項目	臨時行政機構改革審議会 1948(片山内閣)		行政機構刷新審議会 1949(2次吉田内閣)		政令諮問委員会 1951(3次吉田内閣)		第1~4次行政審議会 1952~1959 (4・5次吉田、2・3次鳩山、2 次岸)		第5次行政審議会 1959(2次岸)	
	内容等	達成度合	内容等	達成度合	内容等	達成度合	内容等	達成度合	内容等	達成度合
組織再編成										
—内閣機能の強化										
—中央省庁再編	行政管理庁新設	○			経済安定本部→経済審議庁	◎	総務長官、政務次官一部複数制	◎	臨時行政調査会の設置	◎
—内部部局の再編	農林省、商工省、運輸省、通信省等	△	内部部局約25%整理	◎	電気通信省→電電公社	◎	人事院の解体→総理府人事局、人事委員会	×		
—出先機関の整理統合	出先機関整理	△	審議会等の半数整理	◎	外局(行政委員会・庁)42%削減	◎	予算閣僚委員会設置	×	◎	
—審議会等の整理合理化					局・部26%削減	◎	自治庁→自治省	◎		
							各省機構の全面的縮小整理	△		
							各省庁課一律2割整理	◎		
							審議会等整理	△		
定員削減		全官庁職員15%削減	◎	人員97,934人整理 特別待命制度	◎	人員61,298人縮減	◎			
許認可事務整理							許認可事務大幅整理	×		
法令整理							387件法令整理	◎		

(備考) 行政監理委員会『行政改革の現状と課題』(1965年)により筆者が作成。行政改革の達成状況を概観する一助として達成状況の評価については次の考え方で行った。

◎：制度改正等により所期の目的を達成し、おおむね成功と評価されるもの

○：従前に対し、改革努力がされ、かなりの成果を上げたと考えられるもの

△：改革努力及び成果が不十分と考えられるもの

×：成果がほとんどなかったと考えられるもの

会 1966:3)

その概要を表にまとめたのが表1である。行政改革の立案のために最初に設けられた審議会は、片山内閣の臨時行政機構改革審議会であった。これは、内閣総理大臣を会長とする大規模なものであった。この審議会は、行政管理庁の設置、農林省、商工省、運輸省、通信省等の内部部局の大幅な改組、各省の出先機関の整理等を含むものであったが、この間に片山内閣が総辞職し、さらに次の芦田内閣もその後間もなく総辞職する事情もあり、勧告の実施は一部にとどまった。

次に設置されたのは、第2次吉田内閣の行政機構刷新審議会(1949)であった。同審議会は行政整理を積極的に取り上げた。この背景には、連合国総司令部の経済安定9原則の即時実施の要請があった。部局数約4分の1の整理、審議会半数整理、人員約15%整理が行われた。

講和条約締結が近づき、1951年5月、リッジウェー声明が発せられ、日本政府は占領下諸法令を再検討し必要な修正を加えることが認められた。そこで第3次吉田内閣は、内閣総理大臣の非公式なアドバイザーとしていわゆる政令諮問委員会を設置した。この委員会は各省庁全体にわたる機構改革と大幅な人員整理を答申し、主要部分は実現した。この改革は相当大規模でありいわば荒療治的なものであった。なお、このような規模の改革は、後述の橋本・小渕行革における中央省庁等改革の前までは50年間行われなかつた。

占領終了後1954年頃までに、各省機構もおおむねその後において維持される骨組みが決まり、人員整理も一段落し、行政の近代化・高度化へと進み始める基盤が固められる。この時期は、経済の面においても戦後の復興から新しい発展の段階へと踏み出した時期でもある。この期間における行政改革は第1次～第5次行政審議会の答申を中心している。

この期間には、387件の法令の整理（5次吉田）、原子力委員会、科学技術庁設置（2次鳩山）、課の一律2割整理、総務長官設置、政務次官一部複数制（3次鳩山）、自治省設置、審議会一部整理（2次岸）が実現した。しかし、第3次鳩山内閣では行政改革が3大政策に掲げられたが、ほとんどの改革案は実現しなかった。また、第2次岸内閣においても内政中央機構の再編整備、人事院の解体等を意図したが、主要部門は実現しなかった。行政改革の実績という観点からは、政令諮詢委員会の時期に比して極めて低調であった。この反省が、第5次行政審議会の臨時行政調査会（第1次）の設置提言となった。

2. 第1次臨時行政調査会の設置の意義及び改革意見・実施状況（1964—1980）

第5次行政審議会答申は「行政の体質改善のための強力な診断機関の設置」の必要性を述べた。そして、「米国における政府行政部機構委員会（フーバー委員会）の例に見られるような超党派的な極めて権威の高い機関を臨時に設け、行政の実態についてその調査権に基づき各種実証的資料を収集・審議、行政の画期的な改善をはかる必要性がある」とし、きわめて少数の委員の常時専念の体制、内外の専門家の活用、実証資料の重視、実現可能性ある具体案の提示等を提言した。この答申を受け、政府は臨時行政調査会設置法案を1961年3月に国会提案した。同法案は同年10月に成立し、11月に施行された。

第1次臨時行政調査会（以下、「第1次臨調」という。）は、国会両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命した7人委員で構成され、15人の専門委員（後に21人に増員）、50人の調査員（後に70人に増員）、33人の事務局職員（後に40人に増員）が配置された。活動期間は3ヵ年（実働2年7ヵ月）に及んだ。要した費用は1億1千万円をこえた。（行政監理委員会 1966：8）

第1次臨調の答申内容及び実現状況は後述するが、同調査会の設置を2001年の時点で振り返ると、その後の日本の行政改革の推進の仕組みの基礎的なモデルとなったことが明らかである。その特色は次のような点である。

- ① 各界を代表する有識者によって構成される審議会を行政改革の推進の中心点に置く。
- ② 民間各層の学識経験者、行政実務経験者を専門委員として活用し、調査審議の実務を担わせる。
- ③ 専門の事務局を設置する。
- ④ 行政管理機関（行政管理庁、後に総務庁）と連携・協力関係を維持する。行政管理機関は、実態調査を分担し、調査員の提供、政権政党とのパイプ役、更には答申実行の段取りの企画などの役割を果たす。
- ⑤ 実現性のある改革具体案の作成を重視する。

- ⑥ 世論の支持を重視し、審議会自身による広報活動を積極的に実践する。
- ⑦ 政府（後に政権与党も参加）は答申対応の行政改革本部を設置する。
- ⑧ 活動の中心になった審議会の时限が到来した後は、答申内容のフォローアップ機関を設置する。

第1次臨調が1964年に时限が到来した後は、行政監理委員会（第1期65.8－68.7、第2期68.10－71.10、第3期72.4－75.4、第4期75.4－78.4、第5期78.4－81.3）が設置され、第1次臨調答申のフォローアップ機関の役割を果たした。その後、第2次臨時行政調査会（81.3－83.3以下、「第2次臨調」という。）が設置され、そのフォローアップ機関として、臨時行政改革推進審議会（第1次83.7－86.6、第2次87.4－90.4、第3次90.10－93.10）が活動した。この後は、行政改革委員会（94.12－97.12）、地方分権推進委員会（95.7－2001.5）が設置される。これらは、すべて重点の置き方の軽重、検討対象範囲の広狭などの違いがあるが、基本的には、第1次臨調を中心とする行政改革の推進モデルに準拠しているのである。20世紀最後の行政改革の審議の中心母体は、行政改革会議（97.11－98.6）であり、これは従来の行政改革の審議・推進の仕組みとかなり異なる特色を持ったものである。（増島、2000：177－206）しかし、この行政改革会議も第1次臨調モデルの特色を色濃く継承している。

第1次臨調は、その主眼を、①総合調整の必要とその機能の強化、②行政における民主化の徹底、③行政の過度の膨張抑制と行政事務中央偏在の排除、④行政運営における合理化・能率化の推進、⑤新しい行政需要への対策及び⑥公務員精神の高揚に置いた。そして、行政の全般について問題点を掘り下げ、広範な総合的な改革意見を16項目にわたってまとめ、本文のみで1000頁を超える答申を政府に提出した。しかし、その答申の多くは実行されなかった。答申内容及び実現度合いを要約すれば、表2の通りである。

「実施できなかった事項」として掲げたものは、2001年の時点で振り返ると、第2次臨調を中心とするいわゆる臨調行革の時代に実現した総務庁の設置、内部組織編成権の政令移管、行政手続法の制定などがある。さらに興味深いことは、橋本・小渕行革において主要な改革事項として実現したものが多く含まれていることである。例えば、内閣府の設置、予算編成における内閣の主導権の確立のための措置、企画部門と実施部門との分離、地方事務官制度の廃止（厳密には地方分権推進委員会の勧告に基づくものであるが、橋本・小渕行革に含める。）、国と地方公共団体の合理的事務配分（ただし第1次臨調は機関委任事務を是認していた。）、一般公務員の政府委員制の廃止などである。いずれも答申提出当時は政府関係者にとってほとんど実現不可能と考えられていたものである。この事実は、第1次臨調答申の思想の先進性と的確さとを物語るものである。

行政監理委員会の時代は、1965年から1978年まで続くが、第1次臨調答申のフォローアップの役割と政府内の行政改革の活動監視の役割が主であった。したがって行政監理委員会が行政改革推進の中心にすわることはなかった。しかし、この間に政府が率先して取り上げた課題は、佐藤栄作内閣における1省庁1局削減（1968）、総定員法の制定（1969）・定員削減計画の実施（1968）、大平内閣における特殊法人18の整理、地方支分部局のブロック機関35の整理再編成等がある。このうち、総定員法・定員削減計画は、市場メカニズムが作動しない行政における

表2 第1次臨時行政調査会改革意見・実施状況（1964—1980）

改革意見主要項目	勧告に関して実施した具体的措置内容	実施できなかった事項	達成状況 (項目全体として)
内閣機能強化	行政監理委員会設置 閣僚懇談会の整理・再編成	内閣府設置 予算編成における内閣の主導権の確立(内閣補佐官が中心となつた予算編成方針の審議等) 総務庁設置	△
中央省庁の改革	財務官設置(1968)、通商産業審議官設置(1973) 審議会の整理統合	トップマネジメント体制の整備 企画部門と実施部門の分離 内部組織編成権の政令移管(注:この趣旨の法案を政府提案。結果的には废案)	△
共管競合事務改革	通閣関連行政の改善 貿易関係認可に関する共管事務の改善		○
行政事務配分	具体的な再配分の答申指摘事項32のうちおおむね7割実施	国と地方公共団体との合理的事務配分 地方事務官制度(陸運・社会保険・職業安定)の廃止	△
許認可事務整理	答申指摘事項379のうち、約4割を実施 独禁法、毒物劇物取締法、物品税法、母子福祉法、精神衛生法、日本電気計器検定所法、電波法等改正		○
行政機構の統廃合	国有资产局臨時貴金属処理部廃止 労働基準局に労災防止対策部設置 文部省調査局→文化局 通産省軽工業局等→化学工業局等		△
公社公団等改革	日本蚕糸事業団の設置 (日本輸出生丝保管会社と日本蚕桑事業団の統合) 魚価安定基金廃止 愛知用水公団廃止(水资源公団に統合) 北海道地下資源開発株式会社解散 郵便募金管理会廃止 日本てんこ振興会廃止 原子燃料公社廃止 農地開発機械公団廃止	一元的に公社を(国鉄・電電)を監理監督する監理委員会(行政委員会)の設置 塩の公益専売制度廃止 公社公団等に対する政府の不必要的な統制の排除	△
首都行政改革	国土庁設置(同庁設置の際首都圏整備委員会を統合)	首都圏庁設置	△
広域行政改革	国土庁の設置(勧告: 総合開発庁)		○
青少年行政改革	総理府に青少年局設置 青少年問題諮詢会設置		○
消費者行政改革	経済企画庁に国民生活局・国民生活審議会を設置		○
科学技術行政改革	科学技術基本法の制定	科学技術政策委員会の設置	△
事務運営改革	事務運営の改善のため、 許認可等の整理に専念改善 事務の現地処理 窓口事務の改善 行政相談窓口の設置 等		△
予算・会計改革	支払いのための銀行振り込み制度 各省間管理換の大蔵大臣協議の廃止等	予算編成方針の決定の時期の早期化(内閣総理大臣の指導力の強化) 事業別予算制度の導入 決算の充実 補助金等の合理化 予算単価の適正化	×
行政公正確保手続		統一的行政法制定	×
公務員改革	各省間人事交流方針決定	高級公務員の国会議員への立候補制限 一般公務員の政府委員制の廃止 幹部公務員の内閣による一括採用 人事交流、研修、配置転換、退職後の再就職斡旋等総理府人事局による一元的処理	×

(備考) 筆者作成。表1の備考欄参照。なお、「実施できなかった」の判断にあたっては、1980年までの期間の実施を対象とした。

る改革手法として確立し、2001年の時点に至るまで、主要な行政改革項目の一つとして存在し続けている。

この期間に日本の経済は石油ショック後の成長率の鈍化などがあり、高度成長から低成長へという社会経済の著しい変容に行政が対応できなくなっているという状況になっていた。特に財政は著しく逼迫していった。その中で、これまでの改革努力の継続では不十分であるとい

う認識が官民に強くあり、総合的かつ長期的な視点に立った行政改革の必要性が本格的に論議されるようになった。第2次臨調はこのような状況の中で誕生した。

3. 第2次臨時行政調査会の誕生とその活動の特色・実績

1980年7月鈴木善幸内閣の発足後、中曾根康広行政管理庁長官の下で臨時行政調査会設置法案の準備が進められ、10月に閣議決定され、11月に国会で可決成立した。第2次臨調（土光敏夫会長）は、81年3月～83年3月まで2年間活動した。この後、ポスト臨調機関として、83年7月から93年10月までの期間に、臨時行政改革推進審議会（以下「行革審」という）が3年の时限審議会として3回設置された。いずれも、第2次臨調のフォローアップ機関であることが、それぞれの設置法上明示された。第2次臨調が設置された81年から第3次行革審の終了する93年までの12年間をいわゆる臨調行革の期間として、筆者はとらえている。（増島、2000：178）

第2次臨調の仕組みは、すでに述べた第1次臨調のモデルに準拠した。各界を代表する有識者による構成、専門委員の活用、専門の事務局の設置、行政管理機関（行政管理庁、後に総務庁）と連携・協力関係等である。しかし、臨調行革は、それ以前の行政改革と対比すると、三つの特色を挙げることができる。第1は、行政改革の概念が行政管理上の改革の範囲を超えて大きな広がりを示したこと、すなわち、財政再建を目指す実体的政策改革や経済構造調整を推進する規制緩和を包含したものであった。第2は、行政改革の手続きに特段の工夫がこらされたこと、第3は、政権が政治手法として審議会という仕組みを最大限に活用したこと、である。（増島、1999a）

臨調行革は、国鉄・電電等三公社の民営化、歳出削減を意図した実体政策の見直しなどの成果を挙げた。その改革実績は、表3に掲げる通りである。同表は、臨調行革の実績と後述の2001年からスタートした中央省庁等改革すなわち橋本・小渕行革の実績を対比したものである。その対比は、二つの行政改革の特質を知る上でも必要である。

4. 橋本・小渕行革の特色と実績——臨調行革との対比

橋本・小渕行革を臨調行革との対比で見ると、類似点は、審議会の活用、行政改革手続きの整備であり、相違点は、行政改革の対象を行政管理の範疇に回帰させていることである。また、改革の主眼が、財政再建のような政策ではなくて、政官関係の観点からの政治のリーダーシップを確保する仕組みの確立である。さらに、改革案の立案過程を見ると、改革に関連する諸勢力の動向という点では、政権による立案段階での深い関与、財界・労働界の影響力の低下、旧大蔵省等官界の影響力の意識的排除、学界の寄与の増大などの特徴が見られる。（増島2000：178－188）

参考までに、行政改革会議の構成員を第2次臨調及び3次にわたる行革審の構成と比較する

表3 臨調行革（1981－1983）実績と橋本・小渕行革（1996－2000）との実績対比（主要項目別）

行革項目	臨調行革（1981－1993）		橋本・小渕行革（1996－2000）	
	達成度合	備考	達成度合	備考
三公社改革 —国鉄 —電電 —専売	◎ ◎ ◎		—	
特殊法人改革 —整理統廃合	○	103法人(1981)→84法人(1993) <但し、JR各社等8を除く>	○	84法人(1995)→70法人(2000)<但し、JR各社等8を除く> 1996年度 新技術事業団、畜産振興事業団等6廃止 1997年度 船舶整備公団、中小企業共済事業団等3廃止 1998年度 国鉄清算事業団、国際電信電話会社等3廃止 1999年度 環境衛生金融公庫、日本開発銀行等5廃止、NTT再編による東日本、西日本2新設
—活性化	×		×	
独立行政法人創設	—		◎	2001年56法人、2002年2法人、2003年1法人
歳出削減（社会保障、公共事業、農業、文教等）	○	一般歳出前年度比減(83-87) 経常経費のマイナス・シーリング・投資的経費のマイナス又はゼロシーリングの継続実施(83-93)	×	実体政策の吟味による歳出削減努力は行政改革の内容から原則として外した。 (参考: 橋本内閣の6大改革の一つが行政改革)
財政投融资改革	×		○	
組織規制の弾力化 (国家行政組織法改正)	◎		—	
組織再編成 —内閣機能の強化 —中央省庁再編	×	△ 行政管理庁と総理府本府との統合(総務庁設置)	○	首相発議権明示、内閣官房強化、経済財政諮問会議、副大臣・政務官設置等
—内部部局の再編	◎	10省庁20局19部廃止・20局18部設置(1984)	○	23(1総理府・12省・8庁2委員会)→13(1内閣府・10省・1府1委員会)
—出先機関の整理統合	○	臨調答申指摘事項は概ね実施	○	官房・局最高限度128→96 課室1200→1000
—審議会等の整理合理化	×		○	地方建設局・港湾建設局統合(地方整備局新設)、地方医務局・地区麻薬取締官事務所結合(地方厚生局新設)
定員削減	○	定員削減計画継続実施 第6次(81-86、5年5%削減) 第7次(87-91、5年5%削減) 第8次(92-96、5年4.52%削減)	○	定員削減計画継続実施 第9次(97-2001、計画5年4.11%) 第10次(2001-2010、10年10%) さらに独立行政法人化等により行政機関定員を10年間25%削減
規制緩和	△		○	行政改革委員会(94.12-97.12)、規制改革委員会による推進
公平性・透明性等信赖性確保措置 —個人情報保護法の制定 —行政手続法の制定 —情報公開法の制定	◎ ◎ ×		— — ○	2001年4月施行
地方分権(機関委任事務の整理合理化、権限委譲、国の関与の縮減、補助金整理等)	△		○	地方分権推進委員会勧告(1次～4次)を踏まえ、機関委任事務廃止、国の関与大幅縮小 2000年4月施行
		(参考)行政改革関連法律は、95回国会から128回国会までに(81-93)、187件成立。		

(備考) 上表は、臨調行革全体の達成状況を概観する一助として、筆者が作成したもの。

◎、○、△、×は、前掲表1の備考欄参照

表4 行政改革会議と臨調・行革審構成員比較一覧表

審議会名	政界	経済界	労働界	言論界	学界	地方	官界	合計
行政改革会議	3	3	1	2	6			15
臨時行政調査会		3	2	1	1	1	1	9
一次行革審		3	2			1	1	7
二次行革審		3	2		1		1	7
三次行革審		3	2	1	1	1	1	9

(備考) 筆者作成による

と、おおむね表4のようになる。

行政改革の内容・実績についてみると、臨調行革は、国鉄・電電改革を始めとする多くの成果をあげたが、中央省庁再編は、行政管理庁・総理府の統合による総務庁の設置のみであった。

これに対して、橋本・小渕行革では、表3の通り、臨調行革において着手できなかった改革項目を取り上げ、実現したのである。すなわち、内閣機能の強化、省庁再編、内部部局の縮減、規制緩和の推進、情報公開法の制定、機関委任事務の廃止を核とする地方分権の推進等である。これらの改革により、改革事項の領域としては、ほぼ網羅した形となっている。戦後50年の行政改革の歩みにおいて、一応頂点に到達した形となっている。

5. 行政改革の改革目標の変遷及び改革手法の特色

ここで、戦後50年の行政改革を別の角度から整理しておきたい。

第1は、改革目標の視点から行政改革の重点がどのように変化してきたかという整理である。行政改革は常に時の政権の政策目標を実現する手段である。「行政改革」は国民にとって好感度のある言葉である。したがって、政権は行政改革の名の下にさまざまな改革内容を盛り込む。そこで、行政改革の内包及び外延を把握するために、また、その全体像を把握するために、歴史的積み重ねを吟味することが必要である。

第2は、戦後50年にわたって展開してきた行政改革がどのような手法によってきたかという整理である。その手法に共通する特徴は何か、それはどのような問題点を持っているか、という観点である。

これらの考察は、21世紀の行政改革がどのような歩みを辿るかについて考える検討素材を提供するのではないかという問題意識に立っている。

5.1. 改革目標の視点から見た行政改革の重点

戦後において行われた行政改革の目標は、行政における効率性の実現である。第1次臨調の改革もこの範疇である。行政管理上の改革は、常に行政改革の本流である。

この範疇に属する改革事項は、行政組織の関連では、省庁再編、部局・課室の整理、出先機関の整理、審議会の整理である。定員関係では、定員削減であり、具体的には、第1次～第10次定員削減計画の継続的実施である。改革事項の主要事項ではないが、人事管理関連では、人員配置転換の促進、人事交流の促進がある。行政事務の関係では、社会経済の変化の中で存在意義の薄れた許認可事務の整理がある。さらに、行政事務の関連では、行政手続の公正・透明化、行政情報の公開、IT技術の進歩を背景に行政情報化の推進などがある。財政関係では、補助金の整理、補助金事務手続きの簡素化、財政投融資の合理化がある。特殊法人等に関しては、特殊法人・認可法人の整理合理化、公益法人の適正化がある。橋本・小渕行革では、行政機関の独立行政法人への転換がある。

第2次臨調のときに、鈴木内閣は、行政の効率性の実現に加え、財政再建を行政改革の目標

とした。

財政経費を縮減するために行政の守備範囲を見直すという観点から行われた実体政策の改革が、行政改革の内容として取り込まれたのは、81.12.28の臨調第1次答申対応の閣議決定以降である。しかし、実体政策の見直しを正面から取り上げ、歳出支出を図ることを行政改革として位置づけたのは、第2次臨調の答申の実現が図られた時期、いわゆる臨調行革の時代のみである。このほかに、実体政策の変更を行政改革の審議会（第2次行革審）で取り上げたのは、土地の異常騰貴を抑えるための土地対策がある。これは竹下内閣が行革審の知恵と手法を活用しようとする意図からであり、土地対策は行政改革の事項としては例外的である。

さらに、第2次行革審（87.4-90.4会長大槻文平）のときに、竹下内閣は、経済構造の調整という観点から規制緩和の見直しを行政改革として進めた。後に第3次行革審の時代に、行政の国際的なハーモナイゼイションの視点が加わる。これは、大づかみにとらえれば、規制緩和に含められるであろう。この規制緩和は、通信の自由化、物流の規制緩和などに見られるように、行政の効率性や行政経費の削減という観点からとらえれば、ほとんど関係ないものが多いが、93年の連立政権の誕生以後、行政改革の主要な柱となった。細川政権の政策として生まれた行政改革委員会（94.12-97.12飯田庸太郎委員長）は、規制緩和の推進を最重要の行政改革課題とした。行政改革委員会の解散後は、行政改革推進本部の内部機関として規制改革委員会が規制緩和推進の仕事を継承し、さらに2001年4月から総合規制改革会議に改組された。

これらの状況を総合的に捉えると、規制緩和は物流、通信、エネルギー等多方面にわたる分野の政策改革であるが、歳出削減の視点からの実体政策の改革とは別個のものとして、整理することが適当と考える。

地方分権推進は行政改革大綱等において常に言及されてきたが、個別的な権限委譲に重点を置いたものであった。竹下内閣総理大臣は、国・地方の関係のあり方についても第2次行革審に改革案の審議を要請した。同審議会は、89.12.20に「国と地方の関係等に関する答申」を提出した。これは、第1次臨調以来25年ぶりに行政改革関係審議会が国・地方関係に踏み込んだ内容のものである。時の政権であった海部俊樹内閣はこれを踏まえ、89.12.29に「国・地方関係改革推進要綱」を決定した。地方分権の推進は、1993年に連立政権が発足する前にも行われてきたが、機関委任事務を前提とするものであった。機関委任事務の廃止を視野においた地方分権の推進が本格的に始まったのは連立政権成立後である。

地方分権は、従来の行政改革の努力の中では、伝統的な「効率性の実現」の範疇に属するものである。公的部門をマクロにとらえれば、行政執行の方法の問題だからである。「住民に身近な行政は身近な地方公共団体で行う」という考え方には、国民にとって、政策変更の問題ではない。橋本・小渕行革における地方分権は、ほぼこの考え方方に立っている。しかし、他方、国・地方を通ずる権力構造の変革に力点を置くと、改革目標として別立てにする意義がある。

行政改革会議の答申を土台にしている橋本・小渕行革は、省庁半減等を内容とする「行政の効率性の実現」を目指した改革である。規制緩和及び地方分権の推進はその改革の前提とされているが、その二つは実質的に除外されている。さらに、財政再建は行政改革の目標としては掲げていない。

表5 改革目標の視点から見た行政改革の重点

審議会に着眼した時期区分 改革目標	戦後から1次臨調設置まで (1945-61)	1次臨調・行政監理委員会 (1962-81)	2次臨調・行革審 (1-3次) (1981-93)			連立政権(非自民) (1993-94)	連立政権(自民) 以降 (1994-2000)		
			2次 臨 調	1次 行 革 審	2次 行 革 審		行 革 委 員 会	行 革 会 議	地方 分 権 委 員 会
行政の効率性の実現	○	○	○	○	○	○		○	
財政再建(行政の守備範囲の見直し)			○	○					
規制緩和(経済構造の調整)					○	○	○		
地方分権の推進					○				○

(注) 筆者作成による。○は、改革努力の全体像を把握する一助として、それぞれの時期の改革努力の重点と考えられるものに付した。

以上述べた行政改革の改革目標の観点から整理すると、表5の通りとなる。

行政改革という言葉は、国民にとって好感度のある用語である。それは政府の前向きの努力を含意するので、政権はこの言葉を最大限活用しようとする。したがって、時代の中でこの言葉の外延は変化している。21世紀においてどのような目標を掲げ、何を行政改革として行うかは、そのときの政権が最終的には判断することになるのである。

5.2. 行政改革手法から見た特色及び問題点—強制手法と積み上げ手法—

戦後約半世紀にさまざま行政改革の努力がなされている。これらの行政改革の努力をその手法に着眼すると、二つに類型化されると考える。(増島 1999b: 45-47)

その一つは強制手法とも呼ぶべき方法による行政改革であり、もう一つは積み上げ手法とも呼ぶべき方法による行政改革である。前者は、行政事務を強制的にかつ全体的に見直させるためのフレーム設定の機能を持つもであり、後者は、行政の組織・活動の個別事項に関する問題点の吟味及びその解決方策を踏まえたものである。

5.2.1. 強制手法及び積み上げ手法の具体例

強制手法に分類されるものは、中央省庁半減、本省庁官房・局25%削減、中央省庁課・室20%削減、10年間10%定員削減、各省庁特殊法人一割整理、予算一律削減などである。日本における行政改革において常に大きな比重を占めている。

積み上げ手法に分類されると考えられるものは、国鉄・電電等三公社改革、規制緩和計画による各行政分野の規制緩和、地方分権改革、独立行政法人化、行政手続法・情報公開法の制定

などである。

5.2.3. 強制手法及び積み上げ手法の特色

強制手法の特色をいくつか挙げることができる。

- ① 組織全体、定員全体、予算全体というような視点から行政の仕組み及び運営の見直しを強制するフレームを設定するものである。
- ② 当該措置を講じることについての直接的な具体的裏付けを持たない。例えば、なぜ省庁半減とするか、なぜ10年間に10%定員削減しうるかなどについての理論的な説明はない。
- ③ 当該措置を講じることが行政組織及び活動の特性に即しているという意味の合理性を持つ。例えば、次のようなことである。

公共部門には民間部門におけるような市場メカニズムがないので、経済社会情勢の変化に即応した態勢を自動的に作り出すことができない。これに対して強制手法は、その硬直体質を前提に人工的に見直しをさせるという強制的な調節の仕組みを提供する。これまでの実績において効果も検証されている。特に定員削減はその効果が著しい。

- ④ 当該措置を講じることについて比較的に関係者の合意が得やすい。これは、日本社会の一律思考、横並び思考に即しているからである。「自分たちだけではない」、「ここもやるのだ、だからしょうがないんじゃないのか」、と考える。しかし、何故しなければならないのかについてまでは吟味することなく、決定に従うことが多い。その意味で、この措置は、日本社会の一律思考、横並び思考に適している。

（行政改革会議事務局長水野清は、衆議院行政改革特別委員会において次のような興味深い参考人供述をしている。「たった（国土）三府の合同でさえ実は手がつかなかったのに、全部の省庁に手をつけるということが果たしてできるか、こう思ったのでございますが、行政改革というのは不思議なものでございまして、各省は、自分のところだけでないと割合に文句は言わない。…その過程におきまして、大変抵抗があると思ったのですが、1府12省にまとめる過程において、いろいろな行き来はありましたけれども、総じて、各省は割合に半分にするということについて大きな抵抗はなかった。私にとっては非常に不思議なぐらいだと思いまして、かって佐藤内閣がやった各省の一局削減という手法がやはりどの行革でも通用するのかな、こう思ったわけでございます。」（衆行革特 98.4.30）

- ⑤ 当該措置を講じることについての基本方針が決定された後は、それを具体化するための行政管理上の実務的対応が比較的行い易い。

これに対して、積み上げ手法は、次の特色を持つ。

- ① 立案者が改革措置を講じる理由や理論を明確に説明できる。
- ② 当該措置が行政の組織・活動の特性に照らしてもその措置の合理性があることを明示できる。
- ③ 措置の理由や効果が利害関係者に明確となるので、組織的な強い反対が生まれ易い。
- ④ 発生する強い反対に関連して、その反対や抵抗を抑える強い政治力ないし外部からの圧力を必要とする。（例：国鉄改革における首相の強い指導力の發揮）。

5.2.4. 強制手法及び積み上げ手法から見た橋本・小渕行革の問題点

「橋本・小渕行革」の特色は、行政改革会議の座長を務めた橋本首相の行政改革の考え方には典型的に表れているように、強制手法が多用されている。橋本首相は強制手法を自由に駆使した。省庁半減の改革構想の提示から始まり、局、課、定員の削減目標数の明示はすべて橋本のイニシアティブによって行われた。(増島、1999a)

ところで、すでに述べたように、その合理性の標榜はなされず、通常隠されているだけにその合理性について、改革の企画立案者ないし意思決定者による吟味が必要である。

一方、積み上げ手法の領域では、改革措置を講じることについて反対が強く顕在化する。そこで最も必要な政治力の発揮がないと、改革は実効性をあげることはできない。多くの場合手つかずにならってしまう。

21世紀の行政改革においても、強制手法が多用されるに違いない。強制手法に関しては企画立案者による合理性の冷静な吟味が求められる。また、積み上げ手法に属する行政改革については、抵抗を克服するための政治力行使の意思があるかどうか吟味されなければならない。いずれにしても、強制手法、積み上げ手法の性質に即した個別行政改革の吟味が常に必要である。

6. 橋本・小渕行革の問題点及び21世紀における行政改革の展望

21世紀における行政改革の課題は何か。多くの論者が多方面の課題を提起しうるを考える。筆者は、20世紀末に手がけられた橋本・小渕行革が20世紀の後半世紀に未着手であった課題に着手したことについて述べたが、この行革をし遂げた政権及び国会審議に従事した立法者は、この行政改革の国会審議において何を今回の行政改革の問題点として認識したか、また、何を今後の課題として考えたか、を踏まえて、今後の展望を述べることとする。特に、1998年の第142回衆議院行政改革に関する特別委員会の審議（98.4.16－5.11累計12日間）は、この改革の主導者である橋本龍太郎内閣総理大臣が主役であり、橋本行革の精髓が吐露されており、かつ、質問者に対する各面からの問題提起や招致された国会参考人供述による示唆に富む発言が行われているので、筆者の問題意識を含め、これを主たる素材としたい。

今回の行政改革は政治主導であり、政治の動きによってこれまで困難視された改革も着手しうることを実証した。したがって、国会において提起され、論議された考え方は、今後の行政改革の成果の検証・実行の上で必要である。また、21世紀における流動的な政権の変動結果によって、今回批判的立場に立った立法者の考え方方が容易に実効可能性を帯びることもある。そのような問題意識を踏まえつつ、かつ本稿において既に述べた行政改革に関する論述及び筆者の実務経験を基礎にして整理することとする。

6.1. 問題点

橋本・小渕行革の問題点としては、次のようなものがあると考えられる。

- ① 何を実現するために改革を行うこととしたのかという観点からとらえると、行政改革の全体像が不明確であること。

- ② 巨大省の設置について組織管理の視点からの合理性・有効性が説明しづらいこと。むしろ限界を超えた統括範囲の発生、国民から見たときの意思決定過程の不透明性、責任の不明確性などを招来するおそれがあること。
 - ③ 巨大省の内部組織についても②と同じ問題が指摘できること。
 - ④ 既述の「強制手法」の属性である合理的説明根拠の不在が、最も顕著な形で現れていること。また、費用対効果分析は、全く行われなかつたこと。
 - ⑤ 10年間10%の定員削減計画、さらには独立行政法人化を含め10年間25%の定員純減計画の策定を主要な柱に据えたが、行政を新しい方向に向けるための積極的な定員政策が不在であること。
 - ⑥ 現実の行政の中で大きな比重を占める特殊法人に関する必要性、改革の方向など本格的な検討が欠如していること、等
- このうち、①、②、③及び⑤について敷衍する。

6.1.1. 行政改革の全体像の不明確性

橋本総理大臣は、行政改革の背景及び内容を次のように説明した。

「少子高齢化の進展、財政赤字の深刻化、経済社会の激変の中で、肥大化・硬直化した縦割りの弊害が目立つ戦後型行政システムを、組織面・機能面から見直し、簡素にして効率的で、より透明で、内外の行政課題に対して機動的、総合的に対応することが可能な行政システムへの転換を図ること。」

これに対して、次のような批判が繰り返された。

- ① 橋本改革は、官と民の役割分担、国と地方の役割分担の全体像がない。小さな政府、効率的な政府とは何かが分からぬ。(衆行革特 東祥三 98.4.20)
- ② 国民が行政に何を求めているか、そのためによる措置は何かの視点がない。(松本善明 98.4.20)
- ③ 中央省庁再編で何をしようとしているか分からぬ。日本の国家の統治機構のグランドデザインが分からぬ。(東祥三 98.4.20)
- ④ 行政が具体的に変わるイメージがない。(古賀一成 98.4.22)

これに関して、立案者の一人である佐藤幸治教授は、参考人供述の中で、次のようなことを述べている。

行政改革会議は、グローバル化された国際社会において、国家として、国民個人として、有意的に生きる道を探求した。また、管理され過ぎた国家社会からの脱却（自由・公正な社会）を意図した。行政改革会議は、大きな政府から小さな政府へは至上命題にしていない。余分なものは整理し必要なことは有効にやれる仕組みをつくる、場合によっては強化する部分もあるという考え方である。特に、内閣総理大臣の機能強化、世界の情報を体系的に集め、分析し、政策に反映させていく仕組みの構築を意図した。(佐藤幸治 98.4.30)

しかし、この説明も前者の問題提起に対する十全な答えとはなっていない。

6.1.2. 大くくりによる巨大省・巨大部局の弊害の可能性

国土交通省にみる人的、財的、業務的巨大性、総務省に見る業務の雑多性（調整業務と異質

な実体業務の包含等), などの問題がある。大きくすると大臣の統括範囲が過大となる。意思決定過程における不透明性が増大する。また, 国民の監視が行き届かなくなるおそれがある。さらに, 官僚のイニシアティブが強まることも考えられる。また, 大くくりは, 責任の不明確化を招くということもある。

これらの問題に関連して, 国会審議では, 省庁は必要に応じて増やすこととし, その代わり権限, 職員数を少なくすることに重点を置くべきであるという考え方を表明する議員もいた。例えば, 文化省, 河川省を設置すべきであるという主張である。この場合, 地方公共団体は横割りを重視する(岩国哲人98.4.22)。なお, かつて橋本龍太郎は, 自民党幹事長時代に, 文化省の設置を提唱したことがある。

さらに, 各省において, 巨大局が生まれている。例えば, 国土交通省総合政策局は27課(うち観光部3課, 情報管理部3課)を擁している。これは明らかに局長の統括範囲を超えるものである。課の削減も同じ問題を生んでいる。

6.1.3. 積極的な定員政策の不在

大幅な公務員定員縮減に関しては, 与野党の多くが賛成であるが, この結果生じうる国民サービスの低下に対する配慮はほとんどない。また, 今後国民の要求にこたえて伸ばすべき分野に関する定員政策への配慮がほとんどない。(中川正春 98.4.23)。

国会において次のような問題提起はされたが, 積極的な定員政策は講じられていない。

- ① 金融検査監督人員(約400人)の増強必要である。米国SECは3000人。今後の定員削減計画との整合性が取れていない。(中川正春 98.4.23)
 - ② 原子力安全委員会を行政委員会に, 人員強化すべし。現在約20人である。これに対して, 米国原子力委は3000人いる。(辻一彦 98.4.24)
 - ③ 労働基準監督官の人数が少ない。違反率高い。登記業務量の激増に対して人員増わずかである。また入管業務激増に対して増員はわずかである。(瀬古由起子 98.4.24)
 - ④ 危機管理体制が不十分である。危機管理監以下のスタッフが極めて不足している。(東祥三 98.4.28)
 - ⑤ 金融監督庁の充実強化, 1000人体制必要。労働市場の流動性高めるべきである。米国SEC, 英国FSAの専門職員調達方式参考にすべきである。(中北徹 98.5.6)
- 等である。

6.2. 21世紀における行政改革—新しい課題と実施事項の監視

これらの問題点の指摘にもかかわらず, 橋本・小渕行革を過去50年間の行政改革の試みの延長としてとらえると, 改革事項の範囲及び改革のスケールの大きさの観点から見れば, 既述の通り, 既往の行政改革の頂点に立っている。

これまで述べた行政改革の動向及び橋本・小渕行革に関する立法府を中心とする意思決定過程において提起された論点を踏まえると, 21世紀における行政改革の課題は, 一つは懸案とされた新しい改革事項の立案・実行であり, もう一つは, 施行された諸改革の評価・監視である。

6.2.1. 地方分権及び規制緩和の推進—中央省庁等改革の前提条件

橋本内閣総理大臣は、繰り返し、地方分権及び規制緩和は中央省庁等改革の前提であることを説明した。この実施がなければ、省庁再編成の成功の要件が整わなくなるのである。したがって、地方分権及び規制緩和の推進は、行政改革の成否を握る21世紀の行政改革の主要課題として存続する。

6.2.2. 事前指導型からルール設定・事後チェック型への転換の担保としての司法改革

事前指導型からルール設定・事後チェック型への転換は、紛争解決の手段を行政指導から訴訟解決へ移行させることであるから、裁判所の充実ないし司法改革が必須となる。橋本は、地方分権の推進と並んで、事前指導型からルール設定・事後チェック型への転換がなければ、今回の大くりの省庁再編成は問題が生ずると認めている。(橋本龍太郎 98.4.22)

6.2.3. 国会改革及び政権政党内意思決定の仕組みの改革

国家の意思決定の仕組みを改めるために行政改革を行うという観点からは、行政府の意思決定の仕組みのみならず、国会改革及び政権政党内意思決定の仕組みの改革が必要である。

6.2.4. 公務員制度の改革

橋本・小渕行革は、政官関係の改革として特徴づけることができる。その場合、国会・内閣を一体的にとらえて政治と観念したときに、この政治によって行政機関（官）をどのように管理するかということになる。官の中身である公務員に関してどのような改革が要請されることになるか。公務員制度の改革は、21世紀初頭の主要課題である。立法府において論議された事項として次のようなものがある。

- ① 橋本首相はキャリア人事のピラミッド型を台形あるいは円筒型にすべきであるということを主張している。これに対して、通産大臣松永光は、組織は本来ピラミッド型ではないか。円筒形の場合でも、最高責任者、その補佐役、その下の部局長等がはっきりしていないと組織における統率がとれないと述べている。(橋本龍太郎、松永光 98.4.23)
- ② 各般の専門分野にわたる政策立案を終身雇用職員で対応することができない。公務員概念の弾力性が必要である。(佐々木毅 98.5.6)
- ③ 国家公務員等の柔軟化が必要である。市民が自由に出入りできる公務員像を実現しなければならない。(五十嵐敬喜98.5.6)
- ④ 内閣のリーダーシップで社会情勢に合った形で採用できる仕組み必要である。政治家・業界との調整はこれまでキャリア職員の仕事とされていたが、本来政治家の仕事である。なお、多くの数に上るキャリア公務員の一括管理は困難である。(加藤秀樹 98.5.6)
- ⑤ キャリアの一括管理は専門性の点で手薄くなるので専門性を持つノンキャリアに対する統制は弱くなる。すなわちキャリアによる行政組織の統制力を失う問題がある。(浜川清 98.5.6)
- ⑥ 労働市場の流動性を高めるべきである。米国SEC、英国FSAの専門職員の調達方式を参考にすべきである。(中北徹 98.5.6)
- ⑦ 天下り問題に関連するキャリア公務員人事のあり方の改革（65才定年等）が必要である。なお、内閣官房行政改革推進事務局は、職務級原則に基づく給与制度の廃止、人事管理

権限を制約する人事院による級別定数制度等の各種の事前関与の廃止、各府省や民間企業等から選抜されたメンバーから成る「国家戦略スタッフ群（仮称）」の創設、任期付職員制度の見直しによる民間企業等からの任用拡大、ポスト公募制の導入等を検討している。（内閣官房 2001）

6.2.4. 国民に対する行政サービスの質的向上を直接目標とする行政情報化（電子政府）の推進

日本における行政改革の掲げる目標は、伝統的に効率性の実現であった。この改革目標を実現するための共通手法は、削減、抑制、縮減、アウトソーシング、委譲、重複の排除、節約、不均衡の排除、適正化、公正化、透明化等であり、国民に対する行政サービスの質的向上（給付・便益の増大）を直接の目標とすることはなかった。この目標は行政目標としては必須のものであるが、これを実現する行政活動は、行政改革とは別の各種の行政分野に属するものとして取り扱われてきた。もしも行政改革の直接的な目標として行政サービスの質的向上を含めるすれば、これはいわば行政改革のパラダイムの転換である。

この考え方の変革の可能性を内包するものが行政の情報化、すなわち行政におけるIT技術の応用である。この萌芽は、2000年12月に閣議決定された行政改革大綱の中で「行政事務の電子化等電子政府の実現」という標題に見られるが、まだ、手続きやデータベースの活用等を視野に置くものである。IT技術の全面的応用が、国地方を通ずる既存の行政システムの根本的改革をもたらすものあり、かつ国民に対する行政サービスの質的向上を飛躍的にもたらすものであるという理解は乏しいように考えられる。これは、21世紀における行政の最大の改革契機となるものである。この課題に対応するためには、IT技術の専門家、経済人、経済学者、政治家、政治学者、行政官、行政学者、地方自治の学識者、さらにはジャーナリスト、社会学者、文明論の立場に立つ優れた学識者の参加が必要であろう。筆者は、将来第3次臨時行政調査会が設置されるときには、この課題に取り組むことが主要任務となることを想定している。

6.2.5. 主な監視事項

施行された改革の評価・監視の対象として特に注視すべきものとしては、次のようなものがある。

6.2.5.1. 的確な政治主導の監視 橋本・小渕行革の着眼である政官関係における政治主導の確立が行政の各般においてどのように実現するかの監視が必要である。特に政治主導の典型的な場としての経済財政諮問会議及び科学技術会議が期待された役割を發揮できるかどうかの監視が必要である。経済財政諮問会議の運営は、今回の行政改革の思想である政治主導の行政運営を具体化する場である。（水野清 98.4.30）。

6.2.5.2. 内閣総理大臣主導で行う危機管理対応の初動システムの監視 危機が勃発したときの行政における初動システムが的確に機能するかどうかの監視が必要である。橋本総理は、「危機管理共通事項は、情報の収集、分析、危機判定のメカニズム、初動措置」と述べ、さらに「海外の情報収集の充実、テロに対抗しうる装備、国内における現場の情報収集・的確な送信、分析の継続性」の必要を指摘している。（橋本龍太郎 98.4.28）

6.2.5.3. 組織運営の新しい試みである大くくりの省庁が持つ各省間調整の機能の監視 大くくりの省庁に各省間調整の機能を持たせる（橋本総理は「横ぐし」による調整と呼んだ。）のは、従来

縦割り行政の弊害が最も生じやすい分野において、しかも当該行政分野の一部を所掌しつつ上位機関でない役所が調整する新しい試みである。これがどのように機能するかの監視が必要である。

6.2.5.4. 公務員の中立性確保の観点からの人事院の役割——的確な政官関係の実現担保装置——の監視

内閣機能の強化、政治的任命職の増大、局長・事務次官の内閣による任用承認制度等「政治」による支配の拡大がなされている。この動きは、政権与党の政治的支配を広げる可能性を強く持っている。(浜川清 98.5.6)

橋本・小渕行革は、公務員の政治的中立性がゆがめられる可能性をも強く持っている。この弊害を防ぐメカニズムは人事院による監視である。21世紀において人事院の役割は政治の役割の増大と共に高まるものと思われる。人事院の役割の見直しも進行中であるが(内閣官房行政改革推進事務局、2001)，その見直しは、公務の中立性確保の任務の充実につながるものでなければならない。人事院は各省との緊張関係に立つのではなくて、政治との緊張関係に立たなければならない時代に入ると思われる。

6.2.5.5. 地方分権の方向の中での出先機関のあり方・役割の監視

出先機関に大幅な権限を付与することは、二つの点で問題である。一つは地方分権にならないこと、もう一つは内閣及び国務大臣の国会に対する説明責任が希薄になることである。国土交通省の地方整備局に対する権限委譲がどのような効果及び支障を生むかについてチェックが必要である。

大蔵省改革は今回の省庁再編の実質的内容を持つものである。この場合、金融庁の財務省からの独立という観点から考えると、金融検査を担う財務局が財務省の出先機関である限り、財務省との関係を実質的に分離できないのではないか。この点から金融庁の地方組織の運営を監視する必要がある。中央省庁組織の上だけでの分離では、実効をあげ得ない。

6.2.5.6. 業務の一元化（諸統計業務、情報通信業務、公的年金制度、幼稚園・保育所等）の推進監視

機構再編成の実質的成果を上げるために必要な着眼が、中央省庁等改革基本法に掲げられている。また、国会審議における内閣総理大臣答弁等も、政府の約束として今後の改革の着眼事項として認識されなければならない。また、中央省庁等改革基本法に掲げられた検討事項及び政府約束の検討事項は、今後の行政改革の重要な課題である。

6.2.5.7. 評価の的確性確保の努力及び監視

政策評価の充実は、橋本・小渕行革の柱の一つである。政策評価の成否は、仕組みの構築と共に内閣の強い関心の維持である。特に独立行政法人については、独立行政法人にかかる諸制度が本当に機能するかという観点からのチェックが必要である。また、郵政公社については、企業性の発揮、自律性の確保、国会に対する説明責任・実施責任の確保、さらには完全民営化への可能性等の観点からのチェックが必要である。

6.2.6. 中央省庁等改革に関する内閣及び国会による評価・監視の実施

橋本・小渕行革は、多くの問題点を含んでいる。しかし、まず実行し、その過程で問題が生じた場合にそれを除去するプロセスをあらかじめインプットする必要がある。そのためには、評価・監視の活動は内閣自体が行わなければならないが、この改革を承認し、法制度として生み出した立法府が評価・監視の最終的責任を負う必要がある。立案者の一人も、国会全体が行政改革に長期的に取り組むことの必要を強調している。(水野清 98.4.30, 佐藤幸治 98.4.30)

7. 結語

21世紀冒頭に発足した橋本・小渕行革は、20世紀後半50年の行政改革の歩みにおいて従来困難視された改革事項の着手に成功した。これを踏まえると、21世紀における行政改革的主要課題は、懸案とされた改革事項の着手のみならず、橋本・小渕行革が、意図した通りの成果を上げるかどうかのフォローアップである。諸改革のフォローアップは、ときに新たな改革の立案以上に遙かに重要性を持つ。そのための新鮮な問題意識とエネルギーを今後とも持続できるかどうかである。政策評価の着実な実施が行政改革自体についても求められる。その際に、既述の強制手法の欠陥を補う理論性の提示と隠された合理性の検証が求められる。

また、21世紀の行政改革においては、国民に対する行政サービスの向上をその直接的な目標として掲げられるかということである。これを行政改革の直接的な目標として掲げることは、行政改革のパラダイムの転換である。それにふさわしい周到な準備が求められる。

政治の再編成はなお流動的である。来るべき再編成の結果、時の政権が新しい行政改革を指向するときには、これまでの欠陥を除去した内容の行政改革が立案され、実行されなければならない。そのことが、20世紀50年間の行政改革の動向を吟味した筆者の最大の政策提言である。

文献（本稿の作成にあたって直接引用・参考としたもの）

- 衆議院、1998、『第142回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録』第1号～13号、大蔵省印刷局。
- 臨時行政調査会、1964、「臨時行政調査会の答申（特集）」『自治研究』良書普及会、40巻臨時増刊11号。
- 久世公堯、1964、「臨時行政調査会の答申の意義」『自治研究』良書普及会、40巻臨時増刊11号。
- 行政監理委員会、1966、『行政改革の現状と課題（昭和41年版）』大蔵省印刷局。
- 行政監理委員会、1971、『行政改革の現状と課題（昭和45・46年版）』大蔵省印刷局。
- 行政管理研究センター、1977、『行政改革のビジョン』Ⅰ（臨時行政調査会意見）、同センター。
- 行政管理研究センター、1977、『行政改革のビジョン』Ⅱ（行政監理委員会意見・答申）、同センター。
- 行政管理研究センター、1979、『行政改革のビジョン』Ⅲ（戦後行政改革関係各種審議会の勧告・答申—臨時行政調査会発足まで）、同センター。
- 行政管理研究センター、1980、『行政改革のビジョン』Ⅳ（歴代内閣の行政改革—明治維新から第2次世界大戦終結直後まで）、同センター。
- 行政管理研センター、1981、『行政改革のビジョン』Ⅴ（行政監理委員会意見答申）、同センター。
- 行政管理庁臨時行政調査会準備室、1980、『戦後行政改革資料集』行政管理庁内部資料。
- 臨時行政調査会O B会、1983、『臨調と行革—2年間の記録』文真舎。
- 臨時行政改革推進審議会、1985、『行革推進提言』創真。
- 臨調・行革審O B会、1987、『臨調行革審—行政改革2000日の記録』行政管理研究センター。
- 臨時行政改革推進審議会事務室、1988、『規制緩和—新行革審提言』ぎょうせい。
- 中川幸次・香西泰・貝塚啓明、1990、『日本の改革—21世紀へのビジョン』日本経済新聞社。
- 臨時行政改革推進審議会事務室、1994、『第三次行革審提言集—新時代の行政改革指針』行政管理研究センター。
- 行政改革会議事務局O B会、1998、『21世紀の日本の行政』行政管理研究センター。

増島：20世紀後半50年間の行政改革の動向と21世紀における展望

西尾勝, 1999, 『未完の分権改革』岩波書店。

内閣官房行政改革推進事務局, 2001, 『公務員制度改革の大枠』政府発表資料。

増島俊之, 2000, 「橋本・小渕行革の検証—臨調行革との類似点と相違点—」, 『日本論』, 中央大学出版部, 177-206頁

増島俊之, 1996, 『行政改革の視点』良書普及会。

増島俊之, 1999a, 「行政改革の現状と評価」, 『日本公共政策学会年報：公共政策1999』日本公共政策学会。

増島俊之, 1999b, 「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点」『リヴィアイアサン』24号：25-49頁。

(2001年4月受理)