

財政健全化策としての行政改革

古 谷 雅 彦*

(東京工業大学大学院社会理工学研究科博士後期課程)

1 問題の所在

行政改革は、行政の仕組みの改善であり、行政に関する事柄であるが、財政との関連で論じられることが少なくない。増税は国民に負担を求めるものであり、常に反対されるが、増税回避の根拠となるのが、経済成長によって税収増を確保すべきという主張とともに、行政改革によって経費節減、歳入確保をすべきという主張である。増税は行政改革を実施した後に検討すべきこととして、先送りされてきたのである。他方、実際には財政健全化に実質的に貢献した行政改革の実例は限られている。

本論考では、第二次世界大戦後の行政改革を事例として、財政健全化策としての観点から行政改革を分析する。具体的には、まず、行政改革の内容を類型化し、行政組織改編のみでは大きな経費節減を達成できず、1980年代、行政改革の名の下に政府役割縮小が行われたこと、他方、この1980年代の改革を除き、財政赤字を構造的に改善するほどの行政改革は実現されていないことをみる。行政組織改編と政府役割縮小との関係、これらが行政改革として行われることについてどのように考えるべきなのか。また、恒常的な財政赤字を背景に行政改革もその名に反して恒常化している。改革と言いながら、恒常化していることをどのように考えるべきか。さらに行政の仕組みの改善という本来は政治と離れた行政の課題が、政治問題化し、閉塞的な社会経済情勢の下で、政治主導のための行政改革が行われたが、これをどのように考えるべきか。これらの分析を踏まえて、兆円単位の財政健全化が必要な状況となっているのに対して、行政改革を財政健全化の観点からどのように考えるべきか考察する。

2 第二次世界大戦後の行政改革の歴史

第二次世界大戦後から小泉政権に至るまでの行政改革の歴史を、財政状況との関連を重視して、概観すると次のとおりである。

*東京工業大学大学院社会理工学研究科博士後期課程。所属学会は、日本政治学会、日本公共政策学会、公共選択学会。

2.1 第二次世界大戦後の行政改革

第二次世界大戦後、占領下の日本において、社会の変化、財政状況を受けて、行政機構の縮小、人員整理等の行政の改革が実施され、1954年頃までに戦後の行政機構が形成された。

2.2 臨時行政調査会による行政改革の答申

1961年、臨時行政調査会が法により1964年までの時限で設置され、行政改革について広範な内容の答申を政府に提出したが、その多くは実施されなかった。なお、第二次臨調の時期に、総務庁の設置、内部組織編成権の政令移管、行政手続法の制定が実施され、橋本行革の時期に、内閣府の設置等が実施されている。1965年以降、行政監理委員会が設置され、第五期の1983年まで、臨調答申のフォローアップを行った。

2.3 第二次臨調行革

1980年に、後に総理になる中曽根行政管理庁長官の下で、いわゆる第二次臨調が法により設置され、1981年から1983年まで活動した。

日本経済が1960年代の高度成長から、1970年代の石油ショックを経て、低成長へ移行し、あわせて財政状況が悪化したことが背景にある。景気低迷に伴う税収減を受けて、いわゆる赤字国債が1975年度から発行されている。財政状況悪化に対して財政再建が政治課題となり、大平総理の下で一般消費税の導入が試みられたが、1979年の総選挙で与党の自民党は敗れて導入が断念され、「増税なき財政再建」が行われることになったのである。財政再建は、行政改革による経費節減、歳出の節減合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等により財源の充実を図るものであった。

また、一連の改革には、規制緩和、国営企業の民営化、民間委託の促進など、新自由主義的なサッチャー改革、レーガン改革といった欧米における改革が進展していたことが影響している。

このいわゆる臨調行革では、国鉄、電電、専売の三公社の民営化のほか、行政管理庁と総理府本府の統合による総務庁の設置、国家行政組織法の改正による内部組織編成権の政令移管、内部部局再編、定員削減、個人情報保護法、行政手続法の制定が行われた。あわせて歳出削減のための政策の見直しが行われた。1982年度の予算編成にはゼロ・シーリングが導入され、1983年度以降、経常支出にはマイナス・シーリングが用いられた。また1982年度から1984年度のいわゆる「行革関連特例法」で、厚生年金等に係る国庫負担減額、教職員定数の改善計画の抑制、特定地域の嵩上げ補助の削減等、歳出削減のための措置が講じられた。このように臨調行革では、これまでの行政管理の分野のみならず、歳出削減のための各種政策の見直し、すなわち政府の役割の見直しが行われたことが特徴である。

財政再建の成果を見ると、シーリング方式の結果、1983年度から1988年度まで歳出の伸び率はほぼゼロとなっており、バブル経済による税収の自然増収や一般会計から特別会計への繰入れの先送りがあったものの、1990年度予算では赤字国債は発行されなかった。また、電電公社の民営化によるNTTの株式売却によって、1981年からの3ヵ年で10.1兆円の歳入を確保し、当時の円高景気に対してNTT株式売却益事業に用いられた。

1983年から1993年まで臨時行政改革推進審議会が3年の時限審議会として3回設置され、第二次臨調のフォローアップを行った。

歳入確保策としては、中曽根政権の下で抜本的税制改革が推進され、1987年に売上税の導入が試みられ、その後、1989年に竹下政権で消費税が導入された。

2.4 橋本行革

バブル経済の崩壊後、不良債権問題が深刻化し、金融機関の破綻が見られ、日本経済が長期低迷を続けた。その中で、1997年には消費税率の引上げが社会保険の負担増とともに実施された。

橋本総理は、消費税負担増の実施を念頭に、1996年に行政改革会議を設置し、行政改革プログラムを制定、1998年に中央省庁等改革基本法が制定され、その後、2001年に新しい府省が発足した。いわゆる橋本行革では、内閣機能の強化、省庁再編、郵政省の郵政公社化、独立行政法人、情報公開法の制定、政策評価の導入、機関委任事務の廃止等が実施されている。

臨調行革が財政再建のための広範な政策の見直しを行ったのに対して、いわゆる橋本行革では、行政改革を「簡素で効率的な行政、機動的で効果的な政策遂行を実現すること、国民から信頼される開かれた行政を実現すること」とし、臨調以前の行政管理的な行政改革に戻しているが、これは橋本政権では財政構造改革、教育改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革及び行政改革の六つの改革に取り組みとしており、広範な政策見直しは他の改革の中に位置づけられていることによる。財政健全化に関しては、財政構造改革で取り組み、財政構造改革法が制定されたが、景気悪化に伴い、その停止に関する法律が制定された。

2.5 小泉改革

小泉総理は、郵政民営化を主導し、2005年には郵政民営化法が制定された。道路公団の民営化等、特殊法人の改革を行い、さらに、政策金融改革、独立行政法人の見直し、特別会計改革、総人件費改革、資産・債務改革を内容とする行政改革を推進し、2006年に行政改革推進法が制定された。また公益法人制度改革、公共サービス改革（市場化テスト）も推進した。

さらに小泉政権は各年度の予算において国債発行額を30兆円以下に抑制することとし、経済財政諮問会議で策定された「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる骨太の方針で、歳出削減の改革を推進した。小泉総理は、任期中は消費税の税率引上げはしない方針で、増税が国民に認容されるまで歳出削減を進める考えであったとみられている。増税は先送りされた。

3 行政改革の内容と必要性

行政改革は、前記2の歴史を見ても解されるように、その具体的な内容は時代を経て変化しており、幅広い範囲のものを含む概念となっている（増島 2003）。本論考は、行政改革をその内容と目的に応じて類型化し、今後の分析の出発点とする。

3.1 行政改革の三つの類型

本論考においては、行政改革を内容によって次のように三つに類型化する。

第一に、行政の仕組み、組織、定員などを改めて、行政の機能を向上させる、効果的、効率的なものにすることである。行政学上の行政管理の範囲内であり、行政の対象範囲を変更することは前提としていない。この例としては、行政機関の組織再編成（内閣機能の強化、省庁再編、内部部局の再編、出先機関の統廃合、審議会等の整理合理化など）、公務員の定員削減、法令の整理、許認可事務の整理などがある。本論考では行政組織改編と呼ぶ。

第二に、行政にかかる手続を規制し、明確にすること、行政における情報の取扱いを定め、公開するこ

と、行政の実績、仕事ぶりを一定の様式で評価することなどによって、行政の外にいる国民にとって透明にし、公正な行政を行うようにすることである。これも行政の対象範囲を変更することは前提としていない。行政手続法、情報公開法、政策評価がこの例として挙げられる。本論考では公正手続改善と呼ぶ。

第三に、行政の対象範囲を変更するもの、すなわち政府の役割を見直し、特に縮小することである。財政健全化、財政再建のために行われる、社会保障、公共事業、農業、文教等の歳出削減、また運輸、通信等の現業の見直しが例である。経済活性化、経済構造の調整として行われる規制緩和もこの例として挙げられる。本論考では政府の役割を変更縮小するものを政府役割縮小と呼ぶ。

第四に、国と地方の関係の改革を行政改革の一分野とする場合もあるが、本論考では考察の対象の外とする。

3.2 行政改革の二つの目的

増島（2003）は、行政改革の目標として、(1) 行政における効率性の実現、(2) 財政再建、(3) 規制緩和（経済構造の調整）、(4) 地方分権の推進を挙げる。本論考では、行政改革の必要性、行政改革を行う目的として、行政が必ずすべき社会の変化と行政の経費節減を考える。

第一に、社会の変化に応じるための行政改革である。一定の期間が経過すると、行政が対象とする社会は変化する。一定の社会の姿を前提に行政機構は組織化されているため、社会が変化すれば、行政機構も組織として改編を要する。改編しなければ、必要性の減少した行政の分野に機構、定員が必要以上に当てられ、必要性が増加した分野に所要の機構、定員がないことになりかねない。効果的、効率的な行政が行われないことになる。特に行政需要が増加した分野には当該分野の政策遂行のために所要の行政機構、定員が政策判断の一部として当てられるようになると認められるが、必要性の減じた分野については、行政そのものの見直しがなければ、そのままになり、行政における無駄が放置されることが起こりうる。官僚機構の肥大化としばしば言われるものである。社会の変化に応じて行政の機構、定員等を見直し、組織改編を行う必要がある。

社会の変化に応じた実例としては、第二次世界大戦後の占領、民主化の下での行政改革がある。また、行政に対する国民の意識の変化を背景に、行政手続法が制定され、情報公開が進み、政策評価が行われるようになったと考えられる。

第二に、経費節減のための行政改革である。これは必ずしも社会の変化に基づかない。何らかの事情により、財政赤字が発生、増加した際に、歳出削減、増税、あるいは公債発行により応じることになる。公債発行がとりあえずの対応となることが少なくないが、一時的な対応でしかないことから、歳出削減か、増税によることになる。増税への反対は強く、政治的に実施は容易でないことから、行政改革を通じて経費節減することが求められることがしばしばである。

行政の経費節減のための実例としては、1970年代以降の低成長、財政逼迫の下での行政改革がある。

さらに1980年代以降、英国、米国等の主要先進国は行政改革によって政府役割の縮小を図ってきた。日本も第二次臨調の行革で追随している。主要先進国で社会経済の変化により財政赤字が恒常化し、累積債務のために財政健全化が求められるようになったことが背景にある。

二つの必要性は本質的には異なるものだが、実際の行政改革はいずれかのみを理由としてなされたものは少なく、行政経費節減の要請の下、社会の変化に応じて改革がなされてきたものと認められる。

4 経費節減のための行政改革

行政改革の3類型を、行政改革の目的の経費節減の効果の観点から考察すると次のようになる。

4.1 行政組織改編による経費節減

行政の組織、定員などを改める行政組織改編は、社会の変化等に応じて行われる。通例、行政需要が増加した分野には、そのための政策が実施される際、所要の行政資源が当てられる。これに対して、行政需要が減少した分野については行政資源の削減が適時に行われることが期待されるが、実際には見合うほどには削減されず、そのままとなることが少なくない。行政の無駄と認められるものである。行政組織改編で経費削減が期待される。しかしながら、行政組織改編にあたって、行政の対象範囲の見直しが無い場合には、その経費削減効果は限定的と認められる。行政組織改編の結果、公務員の定員に変化なく、管理職の定数にも変化がないような場合である。定員削減は、人件費削減によって直接的に経費節減となる。終戦後の行政改革では、6万人超の人員削減が行われ、第二次臨調では、定員削減計画が継続して実施された。しかしながら行政の対象範囲に変化がない限り、定員削減にも限界があり、定員増加の抑制に留まる。これまでの行政改革においては中央省庁の数の半減、内部部局の数の一定割合削減など強制的に組織の数を削減する手法が用いられているが、定員削減がないのであれば、経費削減効果は大きくない。

三公社の民営化は、経費節減の代表的な例であるが、行政組織改編というより、後に検討する政府役割縮小として扱うべきものである。特殊法人の改革も民営化されたことで経費削減となるが、単なる組織改編では大きな経費削減はみられない。

独立行政法人は、「各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的」として創設されたが、政府支出金により賄われているものが多く、経費削減の効果は大きくない。

4.2 公正手続改善による経費削減

行政手続法、情報公開法、政策評価等の公正手続改善は、経費節減が意図されたものではなく、むしろこれらの手続きによって行政機構に一定の事務を付加しているものであることから、経費節減より経費の増加が考えられる。他方、行政の透明性を高めるものであるから、行政の無駄を明らかにし、長期的には無駄を排除する効果はあるとも考えられるが、その大きさは限定的と考えられる。

4.3 政府役割縮小による経費節減

政府役割縮小は経費節減の効果をもたす。政府の役割が縮小されれば、それに要する経費は当然に不要となる。歳入を一定とすれば財政収支改善に資する。

政府の役割の縮小と言っても、企画部門の縮小であれば、それに要していた経費も大きくはなく、財政収支改善の効果は大きくないが、政策の実施の部門が政府の役割でなくなり、民営化されれば、それに要していた経費は大きいことから、財政収支改善は大きい。政策実施部門が赤字であれば、政府はそれに支出していた公的資金を節減できる。政策実施部門が民営化によって効率化し、黒字化すれば、財政収支改善のみならず、経済全体の効率化となる。民営化の際に、株式売却による歳入確保は大きいと期待される。代表的な事例が第二次臨調行革における三公社の民営化であり、特殊法人の民営化もその例である。

政府役割縮小は、政府の種々の役割について、その縮小の是非を検討して決定することもできるが、例えば予算の概算要求基準にシーリングを設けて、予算制約を厳格にし、予算編成過程で優先順位をつけることで、政府役割縮小を決定することもありうる。

なお、いわゆる規制緩和は、経済の活性化を通じた税収増加は期待できるものの、経費削減効果はさほど期待できないと考えられる。

他方、政府の役割の縮小、社会問題への公的関与の縮小は、経済学的には資源再配分の範囲を縮小することであり、いわゆる社会的弱者への負の影響が懸念される。政府、国の歳出削減は少なくとも一部の者には給付の削減となり、負担の増加と同様に、負の影響をもたらす。

また、政府役割縮小は社会の変化、特に技術革新等を背景にして行われることに留意が必要である。言い換えれば、政府役割縮小は頻繁に行えるものではない。

4.4 行政改革のイメージの活用

財政事情の悪化に際して、行政の効率化を通じた経費節減が求められるのは、古今東西を通じたことと認められるが、戦後の日本において、実際に行政改革によって経費を節減し、財政健全化を果たしたのは、財政再建を目指した第二次臨調行革のように限られており、行政組織再編による効率化に基づくというより、政府役割縮小によってであった。

その後、財政赤字の拡大の下、増税回避のために、行政改革が継続的に行われているが、経費節減の効果、歳入確保の効果は限定的であり、財政健全化を達成できてはいない。しかしながら増税が実施されるのに対応して、あるいは増税回避のため、繰り返し、行政改革が行われている。例えば、橋本内閣は既に決まっていた消費税率引上げの実施に際して、行政改革によって理解を得るように努めた（「橋本内閣が行政改革を掲げた背景には、九七年四月に予定されていた消費税の三%から五%への値上げがあり、そのためには、抜本的な行政改革を行わないと、国民の納税が得られないという政権与党の認識があった。」（増島 2003 14 頁））だが、歳入確保に資しているのは、行政改革の名の下に実施されるとしても、行政組織改編とは認められない政策によるものであり、行政組織改編そのものによって財政赤字解消に至るような経費節減は果たされていない。

それでも行政改革という名の下に歳入確保策が検討される。増税回避の方策として行政改革が行われるのは、行政改革のイメージであると考えられる。行政組織改編は行政の効率化をその効果の一つとするものであるため、無駄の排除のイメージの下、経費節減の方策として捉えられている。これまで行政組織改編によって大きな経費節減の実例はないものの、行政改革と呼称されることにより、政府役割縮小と区別されることなく、第二次臨調が実績を残した経費節減が可能になる方策として捉えられているのである。

さらに、行政改革のイメージの効用はそれに留まるものではない。増島が言うように（増島 2003 31 頁）、「行政改革という言葉は、国民にとって好感の持てる用語であり、政府の前向きな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」。あらためて、行政改革という言葉はなぜ国民にとって好感の持てる言葉なのか。

第一に、財政健全化のために増税という国民に負担を求めるのではなく、行政改革という国民の生活に直接に関係しない改革、すなわち政府自らが自らを改革する努力、これが前向きな努力と捉えられる、その努力によって、国民の負担増なく状況が改善されることが期待されるので、国民は好感を持つと考えられる。ここでは政府の財政と国民の負担が別個のものとして捉えられていることに留意する必要がある。

第二に、行政改革という言葉には、財政、お金という概念が必ずしも含まれない。財源、金がないから給付を減らすというようには響かないのである。また、財政という概念が含まれないために、改革が財務省が主導する政治課題とは受け止められないことも受け入れられやすい理由の一つでありうる。

第三に、国民に負担を求める前に行政改革が必要とされ、負担を求める際にも行政改革が必要とされるのは、単に国民負担を最小限にするために経費節減が必要であるからではなく、古来、為政者が国民に負担を求めるにあたっては、為政者自らも「身を切る」ことが求められる、為政者が国民とともに負担を分かち合うことが求められるという象徴的なことにもよるのではないか。現代の為政者は、古来の王などと異なるため、給与削減などを実施しても限定的であるため、一層、政府自らの身を切るものとして、行政改革が求められる。問題は「身を切る」という内容であるが、行政の効率化によって経費節減を図るのか、行政機関が権限を削減する、力を失うという感覚的なことなのか。後述の政治主導の行政改革は、官僚主導の政府から権限を取り上げる、力を取り上げるということで、身を切ると示しているとも考えられる。

5 行政改革の恒常化

5.1 改革としての行政改革

行政改革は、他の政策の企画、実施と異なり、改革として行われることに特徴がある。行政改革の「改革」という特徴について考察する。

改革という言葉には、何か課題があるので改めることが含意されている。社会の課題、政治課題に政府が政策をもって対応するのが一般であるところ、行政の仕組みそのものを改めるのは、行政の仕組みそのものが社会の課題に的確に応じられなくなっている、あるいは課題への対応に不要な費用を要していると認識されているからである。行政が効果的、効率的に課題に応じられていないのは、従前は応じられていたが、社会が変化し、行政がその変化に応じて改革されないと現在の社会の課題に応じられないということであろう。

本論考で留意するのは、改めることの大きさである。例えば毎年、社会の変化に応じて行政の仕組みを改めるのか、大きな社会の変化に応じて行政の仕組みを根本的に改めるのか。

類似の例として、税制をみると、税制は経済社会の変化に応じて制度を改められており、予算に併行して、毎年度、税制改正が行われている。その中で、特に大きな税制改正については、税制改革と呼ばれている。代表的な事例としては消費税導入の際の改正である。なお、税制改革も頻繁に使われるようになり、その中で特に大きなものを抜本的な税制改革と呼ぶこともある。

行政改革の改革という言葉について、行政、行政改革に係る代表的な論者は次のように指摘している。

「(前略) 日常の行政管理と非日常の行政改革の違いについては、この段階では、一応次のように要約しておくことができよう。すなわち、日常の行政管理とは、政府構造の基幹にかかわる諸制度と法令上の権限を所与の前提とし、この枠内で、総括監理機関が予算査定と定員査定をとおして新規増分を抑制することであり、非日常の行政改革とは、この枠を越えた改革におよぶことである、と。」

(西尾勝「第19章 行政管理と行政改革 2 行政資源の総括管理」『行政学 新版』1993, 2001 有斐閣 369頁)

「改善と改革の違いは何か。あらゆる制度はそれなりの必要性があって作られたものだが、当初はそれなり

に機能していた制度もそれを取り巻く状況が変化するに従って綻びが目立ってくる。そうした綻びに対し、制度を大きく変えることなく弥縫（びほう）的に対応していくことが改善であり、制度自体を抜本的に変えてしまうことが改革である。時代による変化が常のものである以上、制度の見直しも一度やれば終わりというものではなく、一定期間ごとに改革を行う必要がある。」

(田中一昭「3 行政改革」『決定版 日本再生へのトータルプラン 政策課題 2001』2001 朝日新聞社 32 頁)

このように、改革は大きく改めることであり、非日常、抜本的という言葉が用いられているように、恒常的に行うものではない、少なくとも一定期間ごとに行うべきものであることが含意されている。他の政策の企画、実施と異なり、特別なものであると認識されている。

5.2 行政改革の企画立案の態様

行政改革が改革として企画、実施されること、他の政策と異なって特別なものとして行われることは、その企画立案の態様に表れている。行政改革の企画立案の態様は、1960年代の臨調、1980年代の第二次臨調がモデルであり、その後の行政改革も概ね従っている。具体的には、内閣ないし政治においては行政改革を最重要課題の一つに位置づけ、有識者からなる審議会ないし類似の審議機関を臨時に設けて、行政改革について調査審議し、企画案を答申、勧告、意見という形で政府に提示し、内閣は答申最大限尊重の閣議決定を行い、与党においても同様に最大限尊重の決定を行い、行政改革関連法案は臨時国会（行革国会）や特別委員会を活用して審議し、答申実施を監視する機関を設けて監視する。

これらを通じた特徴は、行政改革の調査審議や立法といった企画立案が、特別なもの、臨時なものと強調されていることであり、一般的な政策の企画立案と対比させると明確になる。

まず、時々の内閣、政権は社会の状況に応じて最重要課題を示し、取り組む。行政組織改編は政府内部の改革であって、政策の実施を担う行政を改めるものにすぎず、国民に直接的に福利をもたらすものではない。また、政府役割縮小は国民へのサービスの減少につながりうるものであるが、あえて一般的な政策の企画立案とは区別して、政権の最重要課題の一つと位置づけ、政治的な関与を示す。第二次臨調に関して、鈴木総理が「行革に政治生命をかける」と発言したのがその例である。

次に、一般に政策の企画立案過程で恒常的に設置されている審議会が調査審議し、答申を政府に提示し、政策案の基を形成するが、行政改革については、調査審議する審議会を臨時に設ける。臨調及び第二次臨調は臨時行政調査会法という法律を制定して特別に設けている。内閣ないし政府及び与党が、審議会の答申に対して、最大限尊重の意思決定を行うのも他の政策分野にはみられない特徴であり、政治的関与、取組姿勢の強さを示す。

さらに、行政改革関連法案を、臨時国会（行革国会）や特別委員会で審議し、制定するのも、内閣ないし与党の姿勢のみならず、野党も巻き込んで、政治の姿勢を強くみせることになる。

5.3 行政改革の恒常化

このように行政改革は、他の政策の企画、実施に比較して、特別なものであり、改革という名に相当する大きな政策決定及び実施である。行政改革の企画立案の態様も、他に比較して、特別なものとなっている。行政改革に関して非日常、抜本的という言葉が用いられるように、恒常的に行うものではない、少なくとも一定期間ごとに行うべきものであることが含意されている。

しかしながら行政改革，その検討は，次のとおり，恒常的に行われてきている。

終戦後，1948年に片山内閣の下で臨時行政機構改革審議会，1949年に第二次吉田内閣の下で行政機構刷新審議会，1951年に第三次吉田内閣の下で政令諮問委員会，1952年以降1959年にかけて第四，五次吉田内閣，第二，三次鳩山内閣，第二次岸内閣の下で第一次から第五次の行政審議会が設けられている。

臨時行政調査会法によって設けられた臨時行政調査会も第五次行政審議会の答申が提言したものである。臨調は1964年に時限が到来したが，その後は，1965年から1981年にかけて第一期から第五期の行政監理委員会が臨調答申のフォローアップを行っている。

1981年には第二次臨時行政調査会が法によって設けられ，その後は，1983年から1993年にかけて臨時行政改革推進審議会が設けられている。

1994年には行政改革委員会が設けられ，1997年まで活動している。1995年には地方分権推進委員会が設けられて，2001年まで活動している。

1997年には橋本総理の下，行政改革会議が設けられ，1998年まで活動している。

1998年には規制緩和委員会が設けられ，1999年には規制改革委員会と名称変更し，2001年には総合規制改革会議が設けられている。2004年には規制改革・民間開放推進会議が設けられた。

小泉内閣では，特別な審議会は設けられなかったが，経済財政諮問会議が活用された。

2の行政改革の歴史の概観においてみたように，終戦後から1950年代の前半にかけての行政の改革，1960年代の臨調，1980年代の第二次臨調，1990年代の橋本行革，2000年代の小泉改革というように，一定の期間が空いているように捉えることもできるが，行政改革の検討に着目すれば，恒常的に，何らかの行政改革を調査審議する審議会が設けられているのである。非日常の特別なことであるはずの行政改革が恒常的になっているのである。

実は，行政改革の恒常化は日本に限らない。欧米においてもみられる事象である。いずれの国においても福祉国家化の進展，成長の鈍化を背景に財政が悪化しており，財政赤字への対応として行政組織改編に留まらない政府役割縮小が恒常的に問われている。

岩崎（2002）によれば，アングロ・サクソンの英国では，保守党のサッチャー政権での公務員削減，民営化の推進といったサッチャー改革の後，メジャー政権では民営化がさらに推進され，労働党のブレア政権においても保守党政権時代の民営化は逆行させなかった。米国では，レーガン政権が行政改革の委員会を設けて勧告を行うなどの改革を推進した後，ブッシュ政権は改革というほどの対応は見せなかったが，行政改革関連の政策は実施されており，民主党のクリントン政権では積極的に行政改革に取り組まれている。

伝統的に国家の役割の強いフランスにおいても，近代化，分権化の行政改革は政権の保革を問わず持続している。ドイツにおいても行政組織の簡素化に継続的に取り組んでいる。

5.4 行政改革恒常化の理由

行政改革，少なくともその調査審議が恒常化する理由としては，次のようなことが考えられる。

第一に行政改革の課題が尽きないからである。先に引用した田中（2001）は，「抜本的に変えてしまうことが改革」と述べた後に，1996年に始まった行政改革について，政府関係者や報道関係者は中央省庁再編をもって「行革は終わった」と受け止めているが，省庁再編だけをとっても，改編された各省の課題，規

制緩和、地方分権、国家公務員制度の問題があり、行政改革全体としてはこれからであると指摘している。

これに関連して、第二次臨調、橋本行革、小泉改革で行政改革が実行されたという成功体験も関係しているとも考えうる。

第二に、行政改革をしていると言い続けなければならないからである。構造的な巨額の財政赤字の下、毎年の予算編成にあたり、増税を回避するためには、行政改革の実行が必要である。行政を改めるという行政に内在する問題への方策としてではなく、財政収支改善のためという行政の仕組みの問題の外にある問題からの要請である。行政改革の検討、実行が政治的な見世物になりうる。

関連して、上記に指摘した行政組織改編と政府役割縮小の区分、特に経費節減の効果の差異が実務家の間で十分に認識されていない、あるいは了解されていてもあえて認めないという姿勢が一部にあるとも考えうる。

第三に、行政改革が恒常的に行われてきた結果、行政改革も行政の一分野となって恒常的な行政機構もできており、公務員のみならず、行政改革に詳しい有識者、議員ないし族議員が存在することである。行政機構ないし公務員は一般に行政改革ないしその検討を望んでいないのに対して、これら関連の機構、有識者、族議員が継続的な行政改革の必要性を主張する。

5.5 行政改革の恒常化の得失

行政改革が恒常化することの得失としては次のようなことが考えられる。

行政改革の課題が尽きない以上、恒常的に行政改革を推進する必要がある、行政改革を行わなければ、非効果的、非効率的な行政が行われることになる。

他方、大きな課題に取り組む改革だからこそ、政治課題として位置づけられ、政治の力で課題の解決が進むが、恒常的、日常的な取り組みとなれば、政治課題としては位置づけられず、問題解決に必要な大きな政治の力は期待できなくなる。その結果、行政の改革としては大きなことはできなくなる。非日常的な改革を行うと言いながら、日常的な改善を行うことになる。改革の中でも大きなものを抜本的な改革と呼ぶことがあるように、改革の意味の重さが軽くなっている。長期的には、行政を改めることへの関心を小さくすることにもなりうる。

6 政治主導のための行政改革

6.1 政治主導のための行政改革

1990年代以降の行政改革には、「政・官関係における政治の優位」の確保、「官僚主導を是正し、政治主導の強化」を図る意図が込められているとの指摘がある(増島 2003 21頁, 西尾 1993, 2001 378頁)。内閣機能の強化、経済財政諮問会議の設置、高位にある公務員の人事に対する内閣の承認権の実質的行使、副大臣・政務官の制度などが、その表れと解されている。また、1999年、自民党と自由党との連立協議で合意された、国会における政府委員制度の廃止、党首討論制度の導入、副大臣、大臣政務官制度の導入は、関連の法改正が行われ、同年には実施されたことが挙げられる。

政治の優位、政治主導の行政改革の背景には、社会の変化とともに、不祥事を契機とする国民の官僚不信が挙げられる。

第一に、根本的な問題として、日本社会の変化が挙げられる。1990年代前半のバブル経済の崩壊以降、日本経済は低迷し、第二次世界大戦後、持続してきた経済発展が停滞している。1990年代以降、失われた

10年ないし20年と言われ、社会は閉塞的状況にあると受け止められている。このような状況に対して、政治がいかに対応するか問われてきた。また1955年以降長く続いてきた自民党優位の体制に対して、長すぎるがゆえに、変化が期待された。1993年に自民党が野党に転落したが、大きな変化はみられなかった。与党が変わったのに、政治が変わらないのは、政治を主導している官僚が変わらないからであるとの認識が広がり、官僚主導から政治主導を志向する動きが強まった。行政改革はその動きに影響されている。

増島（2003）によればこのことを、自由民主党行政改革推進本部の事務局長として橋本行革を担った柳沢議員は、1997年のシンポジウムにおける発言で、「今回の行政改革の目的は財政再建と異なる」と明言し、行政改革の背景として、「日本の経済や社会の活力が失われているという危機感」があるとし、「これまで日本の社会や経済において大きな役割を果たしてきた中央官僚による支配や統制を突き崩すことが必要なのではないか」と説明する。また、現在の日本は、「中央官僚の支配と統制のもとで、社会経済のそこで強度の閉塞状況」にあり、「次の時代を創造するために、中央官僚の支配と統制のシステムを破壊しなければならない」と主張する（行政管理国際シンポジウムにおける「今次行政改革の目指すもの」（1997年10月17日））。

第二に、不祥事を契機とする国民の官僚不信である。大蔵省の公務員の不祥事によって、財金分離が実施され、財務省と金融庁になったが、これは大蔵省の強い反対を政治が押し切ったものである。その背景には、大蔵不祥事を契機とする国民の官僚不信があると考えられる。なお、財金分離には、自民党の野党転落の間の大蔵省の態度が影響しているとみる向きもある。

6.2 政治主導のための行政改革の問題

問題は、日本経済社会の課題を解決するために政治主導が必要であるとされている、言い換えれば、政治主導にすれば経済社会の課題が解決するとされていることである。課題に対する方策があるが、官僚主導のために実現しないのであれば、大胆な政策を講じる可能性のある政治主導にすることで課題が解決すると考える。しかし実際には、経済社会の課題に対する方策が見つからないのが現状であり、方策と官僚主導か、政治主導かといった行政の在り方とは直接に関係がない。

政治主導のための行政改革については、行政の効率化というようなことではなく、中央官僚の支配と統制のシステムの破壊を目的とするものであるから、官僚機構への牽制という効果を有していたことにも留意する必要がある。

7 政府の在り方の改革

7.1 兆円単位の財政健全化

これまで、行政改革のイメージを活用して、政府役割縮小が行われたこと、行政改革は改革として行われるが、恒常化のためかえって経費節減がみられなくなっていること、さらに、行政改革によって政治主導が確立されても、歳入確保、経済成長等の政策が企画、実施されない限り、日本の社会は閉塞的状況を脱することができないことをみた。

これらを踏まえた上で、現在の日本において行政の在り方を考えるにあたっては、極めて厳しい財政事情を踏まえなければならない。平成24年度予算において、歳出90兆3,339億円に対して、税収は42兆3,460億円であって歳出の半分も賄えておらず、その他収入3兆7,439億円があるものの、公債金44兆2,440億円で、公債金依存度49.0%である。また、国及び地方の長期債務残高は平成24年度末に対GDP比で195%

に達すると見込まれている。今後も、高齢化の進展に伴い、1兆円程度の歳出増が見込まれる。

行政組織再編による無駄の削減、効率化によって、経費節減は全くできないわけではない。しかしながら、平成24年度末予算定員で国家公務員が人員56.0万人で人件費が5.1兆円にすぎないことに鑑みれば、行政組織再編をどんなに行っても、公債金に代わる歳入を確保することは困難であり、高齢化に伴う歳出増を賄うことすら困難であることは明らかであろう。

にもかかわらず、行政組織再編によって行政の効率化を行うのは、財政状況の如何にかかわらず、それ自体不断の営みとして行うべきものであること、言い換えれば、国民に負担を求めるにあたっては、それを最小限にすべきであるため、あらゆる方策を講じるべきであることが理由として挙げられる。他方、不断の営みとして行政の効率化を行うことは、再編に大きな変更は期待できず、歳出の抑制に留まる。

これに対して政府役割縮小は兆円単位の歳出削減あるいは歳入確保の実績がある。しかし歳出の半分を削減することは期待できない。また社会の変化、技術革新等に伴って政府役割縮小が可能になることを考えると、毎年、兆円単位の政府役割縮小も容易ではない。

仮に、兆円単位の政府役割縮小を検討するとすれば、社会保障が26兆3,901億円（予算全体に占める割合29.2%）、地方交付税交付金等が16兆5,940億円（同18.4%）であり、両者で予算全体の5割近くを占めることを考えると、政府役割縮小とは、社会保障の見直し、国（中央政府）と地方（地方政府）の関係の見直しを意味する。

第二次臨調の三公社の見直しを除くと、行政改革の名の下に行われてきた政府役割縮小は、それぞれの政策分野の全般にわたる根本的な見直しというより、第二次臨調での行政改革の「行革関連特例法」で厚生年金等に係る国庫負担減額が含まれた事例のように、限界的な部分の縮小を行ってきたものである。

兆円単位の社会保障の見直しとなれば、社会保障制度の全般的な見直しを行わざるを得ず、もはやこれまでに行われてきたような行政改革の一環とは受け止められなくなると考えられる。

同様に、国と地方の関係の見直しは、学問上、まさに行政の在り方を見直しとも考えられるが、兆円単位の見直しともなれば、削減される地方側は行政改革の一環というようなことでは受け入れられないであろう。

したがって、兆円単位の政府役割縮小を考えるのであれば、各分野、それぞれの政策課題自体を明示的に独自の課題として論じ、政策決定を行う必要がある。言い換えれば、政府役割縮小の各課題を行政改革として論じるのではないことになる。橋本改革で社会保障改革が行政改革と別に扱われたのが先例であろう。

但し、社会保障というような特定の分野を明示的に取り上げて、全般的な見直しをすることによって兆円単位の政府役割縮小を行うのは、直接的に国民へのサービスの縮小を示すことになり、兆円単位の増税と同様に、国民の支持の確保は容易ではない。

さらに、これまでも学問上、行政組織再編と政府役割縮小は行政改革の類型として区分されてきてはいるが、本来は異なるものであることを徹底すべきとも考えられる。

7.2 増税との組合せの政府役割拡大

社会保障や国と地方の関係を明示的に見直して政府役割縮小を行ったとしても、その政府役割縮小によって歳出の半分を削減することは期待できず、毎年、兆円単位の政府役割縮小も容易ではない。行政改革、政府役割縮小を増税の代替として行うのではなく、増税と組合せで行うことが必要になる。増税の代替と

して政府役割縮小を行うのであれば、少なくとも一部の者には実質的負担増になるとしても、増税よりは政府役割縮小がよいとする国民が多いと考えられるが、増税との組合せで社会保障等の政府役割縮小となれば、支持の確保は容易ではない。

むしろ、これまで政府役割を縮小する方向でのみ考えてきたが、増税との組合せであれば、政府役割の見直しとしては、政府役割を拡大することも考えられる。歳出削減を推進するためには役割縮小のみとなるだろうが、社会保障の分野について、それ自体として政府役割の範囲を考えるとすれば、国民は拡大を選択することもありうる。特に増税への認容を確保するために社会保障の長期的な安定、充実と考えられるところである。現在の財政赤字の下で歳出増加は容易ではないが、国民の増税への認容を確保するためにも、社会保障費の削減と増税の組合せに対して、社会保障の充実とそれに要する費用以上の増税の組合せは選択肢たりえる。

なお、増税との組合せの政府役割拡大にあたっては行政効率化の要請は当然のことであり、必要であれば、行政組織改編を行うことになる。また、社会保険料の不払い等の問題においては、社会保険料に係る手続の公正性、透明性が課題とされており、必要があれば、公正手続改善を行うことになる。

7.3 政府の在り方の改革

行政改革のイメージを活用した政府役割縮小に対して、今後、兆円単位の財政健全化が必要であるため、行政組織改編と峻別し、行政改革の名の下でなく、社会保障の改革というように課題の本質を明示して政府役割見直しが求められ、増税との組合せが必要であるとすれば、政府役割の拡大も考えられるべきことを示した。

このような兆円単位の政府役割見直しはまさに改革と呼ぶべき大きな事柄であり、恒常的に行われるようなものではない。

政府役割見直しには国民的な議論が行われることが必須で、国民の支持が必要であり、単なる合理的な必要性の説明ではなく、国民が政府役割見直しを認容しうるための理念、イメージのようなものが必要と考えられる。また、社会保障の見直し、国と地方の関係の見直しなど広範な見直しに通じるものである必要もある。それは、政府役割縮小を可能としてきた行政改革のイメージと同じ効用を持つべきものであろう。第二次臨調の行政改革は、中曽根総理の戦後政治の総決算として行われたのが一例である。

行政の仕組みの改善というより、政府の在り方を改めるといような脈絡で行政改革を考えるのであれば、政府役割見直しへの国民の支持の確保に資する考え方となることもありうる。また政府役割拡大が増税とともに行われるのであれば、政府の在り方の改革への支持は増税への認容にもなりうる。行政改革、政府の在り方の改革は財政健全化策となりうるのである。

参考文献

増島 俊之『行政改革の視点と展開』ぎょうせい 2003

森田 朗「わが国における『行政改革』の限界」『会計検査研究』所収 2012

西尾 勝『行政学 新版』有斐閣 1993, 2001

田中 一昭「3 行政改革」『決定版 日本再生へのトータルプラン 政策課題 2001』所収, 朝日新聞社
2001

岩崎 美紀子『行政改革と財政再建 カナダはなぜ改革に成功したのか』御茶の水書房 2002

石 弘光『現代税制改革史—終戦からバブル崩壊まで』東洋経済新報社 2008