

Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No. 20

インテレクチュアル・キャビネット december ●○ 1999

特集 ● 行政改革

〔中央省庁再編〕 意味ある再編のための条件

田中一昭

省庁再編は多くの問題を抱えているが、
外圧なしにこの大改革が動きはじめたことは
おおいに評価されるべきだ。

〔規制緩和〕 競争システムへの転換を

古城 誠

規制産業の自由化はできるだけ迅速に行ない、
競争を有効に促進するためには、
独禁法で説明できる規制を行なうことが必要だ。

〔地方分権〕 「上下主従」から「対等協力」へ

森田 朗

中央政府の権限を地方自治体に委譲し、
地方の自立性を高めることによって、
国全体としての「ガバナンス」を実現しなくてはならない。

『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策イシューを斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多角的な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。

(毎月1日・15日発行)

意味ある再編のための条件

田中一昭 拓殖大学政経学部教授

たなか・かずあき

関係する法律も成立し、中央省庁は2001年1月に再編される。省庁再編についてはとかくの批判があり、筆者も機会あるごとに問題点を指摘してきたが、本稿では改革の主要点について、改革の趣旨を活かし、改革を意味あるものにするには何が必要か、その条件を提示する。

副大臣、大臣政務官の任免は 所管大臣の申し出により行なえ

中央省庁再編は、21世紀の「この国のかたち」を作るにふさわしい行政体制にし、官僚主導から政治主導に変えることを指導理念にしている。その一環として副大臣や大臣政務官が置かれる。副大臣は、大臣の命を受けて、政策および企画をつかさどり、大臣政務官は、大臣を助け、特定の政策および企画に参画し、政務を処理する。国会審議を活性化し、政治主導の政策決定システムを確立すべく政府委員制度が廃止され、副大臣および大臣政務官が議院の会議または委員会に出席できることになった（第146回臨時国会から政務次官に適用）。

問題はその任免だ。省内部で政策が適時的確に策定され遂行されるためには、相互の信頼のもと、大臣、副大臣、大臣政務官間で十分意思疎通が図られなければならない。そのため、従前の政務次官の任免についても、国家行政組織法は、「機関の長である大臣の申し出により、内閣が行う」と規定し、副大臣、大臣政務官についてもこの考え方は踏襲される。しかし、政務次官についてそのような任免がなされたことはない。法律に定められていることを忠実に実行することが新制度を活かす第一歩だ。さもなければ、省内は大混乱に陥る。統合された省庁は、「局あって省なし」の状況が続くであろう。それだけに、大臣以下政治任命職の一体となった指導力の発揮が必要だ。

内閣官房副長官補は、広く人材を登用せよ 特定省庁出身者に固定するな

議院内閣制のもとにおける政治主導を確かなものにするため、内閣官房の事務として、内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画および立案ならびに総合調整が付加され、それを担う3人の内閣官房副長官補は政治任命（特別職）とされた。従前の一般職国家公務員であった内閣内政審議室長、内閣外政審議室長および内閣

省庁再編は多くの問題を抱えているが、

外部からの強制なしにこの大改革が動きはじめたことは評価されるべきだ。

政治に曲げられ不完全な改革になっているもの、動かしてみても気づく問題もあるだろう。

改革は終わったのではなく、いま、まさに始まったのだ。



安全保障・危機管理室長に代わるものだ。内閣と命運を共にすること、固定ポストとせず弾力的に運用できるようにしたことは評価されるが、この成否は一に懸ってその運用にある。広く官民から人材を登用しなければならない。特に官からの登用の場合、特定の省に固定せず、再度元の省には帰らない人物が選ばなければならない。

各省の所掌事務を改めて見直せ

省庁再編に当たり、各省庁は当然に従前の所掌事務を見直したはずである。しかし、各省設置法に規定されている所掌事務をとくと眺めてみてほしい。奇妙な規定が多いことに驚かれるだろう。目につくのは、一つは、民に対する規制・関与に関する規定である。典型的に各省に見られるのは、所管民間事業についての「発達、改善および調整に関すること」である。「調整」とはなにか。政府は、経済構造改革を進め、経済の活性化を図るため、規制緩和・撤廃を推進し、競争の促進を図ってきたはずだ。政府の関与は必要最小限でなければならない。すでに政府は、1996年12月、行政改革委員会の提言「行政関与の在り方の基準」に基づき、各省庁は所掌する事務事業を見直すさいにはこの基準を適用すべきことを閣議決定している。二つめは、地方公共団体に任せてもいいと思われる事務事業が依然として羅列されていることだ。

各省庁は規制改革および地方分権推進の趣旨を尊重し、改めて所掌事務規定を見直すべきだ。自律的にできないのであれば中央省庁等改革推進本部が見直す必要がある。そのためにも、規制改革と地方分権は引き続き強力に進められなければならない。

スリム化は、決めたことを忠実に実施せよ 国民の監視が必要だ

政府の計画では、各省庁を通じて128の局が96に、約1170の課が1000(最終的には900)程度に削減される。そのさい局長や課長に準ずる分掌職等が活用されることになるが、政令以下の法令でこれらがどのように決められるかが問題だ。また、国家公務員の定員は府省の編成後10年間で25%削減される。小渕内閣の英断だ。しかし、中央省庁等改革基本法は、10%削減のための「新たな計

画を策定した上、郵政公社の設立及び独立行政法人への移行により、一層の削減を行う」としているから、「25%の削減」とは「10%」と独立行政法人等の「15%」からなると理解すべきだろう。国立大学が独立行政法人化されると、独立行政法人移行分は20万人強(24%弱に相当)となるが、これは「15%」に対応するものだ。

独立行政法人を特殊法人の二の舞にするな 国家公務員型は早急に非公務員型にせよ

かつての3公社も特殊法人も、公共性と企業性を発揮させる目的で制度設計されたが、公共性を維持するためにあまりに多くの規制をかけたため、企業性が発揮されず、結果的に公共性さえも失った。独立行政法人通則法によれば、経営面でも会計面でも弾力性が与えられているが、国家公務員型が大部分で、人事面での制約は特殊法人より厳しい。公務員型であることを糸口に事実上の関与が強まることを懸念する。早急に非公務員型にすべきだ。法人の長も移行時の長がそのまま長になり、新たに求められる資格は、「高度な知識および経験を有する者」が優先され、「適正かつ効率的に運営することができる者」は二の次である。これでは天下り推進規定だ。さしあたりの法改正は無理なので、運営上、民間からの適任者を登用することでしのぐほかはない。

不可欠な条件ともいえる法整備を指摘しておきたい。省間調整の円滑化、内閣官房および内閣府の総合調整機能発揮のためのルールを早急に定め、法律で調整手続を定めることが一つ。さらに、行政評価・政策評価は、透明性が確保され、かつ、国民、企業、地方公共団体等に対する権限行使やその協力を必要とするので、組織法制ではなく手続等を定める行政評価法(仮称)を制定することである。

省庁再編は多くの問題を抱えているが、日本の政治が外部からの強制なしにこの大改革に手を付け、動かしはじめたことは評価されるべきだ。政治に曲げられ不完全な改革になっているもの、動かしてみればじめて気づく問題もあろう。それはそれで改革努力を続けていけばよい。



競争システムへの転換を

古城 誠 上智大学法学部教授

こじょう・まこと

行政改革において、当初、規制緩和は、行政簡素化と民間活力の発揮の手段として位置づけられていた。80年代の規制緩和は、不要な規制を廃止することによって、政府と民間の負担を軽減することを目的としたものであり、規制産業の本格的な規制撤廃を導くようなものではなかった。したがって、欧米における規制緩和の代表格である航空産業の規制緩和には着手されなかったのである。

しかし90年代半ば以降、規制緩和は経済構造改革の一つの柱として位置づけられ、同時に、政府の役割と範囲を限定する機能をもつようになった。行政改革において、規制緩和が重視されるのは、そのためである。

90年代終わりになって、通信以外の規制産業についても自由化が着手されるようになり、また、安全規制をはじめとする社会規制の改革も取り組まれるようになって、日本の規制緩和は大きく進展している。経済企画庁の試算では、これまでの規制緩和において、電気通信と流通規制の緩和の効果が大きかったとの結果が示されている。

今後、金融、電気、ガス、航空などの規制緩和が順調に進めば、これらの産業での大きな成果が期待できると思われる。ただし、規制緩和の効果が生じるためには、従来の規制を撤廃・緩和するだけでは十分ではない。従来の規制の撤廃に応じて、競争的な供給システムが登場しなければ、期待した成果は得られない。

エッセンシャル・ファシリティに対するアクセスを保障し 自由化後の市場における競争制限的な行為を防止することが必要だ

競争システムへの転換を進めるためには、二つの点が重要である。一つは、規制産業においてエッセンシャル・ファシリティの性格をもつ部分がある場合に、これらに対する参入業者のアクセスを保障することである。電気通信における市内通信網、電気やガス事業における送配電網、輸送導管は、事業への参入が自由化されても、参入業者が自ら建設することはまず不可能である。このようなエッセンシャル・ファシリティへのアクセスが保障されなければ、新規参入者は既存事業者と競争的に電気やガスを供給できない。電気・ガス事業では、通信事業と同様に、託送条件の規制がきわめて重要である。

もう一つは、自由化後の市場における競争制限的な行為を防止することである。流通や運送事業の一部は、もともと競争的な産業だったので、規制を緩和した結果、ただちに競争が進んだ。しかし伝統的な規制産業は、もともと1社の独占あるいは数社の寡占状況にあり、規制を緩和しても、競争が立ち上がるための障害が多い。エッセンシャル・ファシリティへのイコール・アクセスが確保された場合にも、既存事業者が新規参入を排除する余地が残されているからである。たとえば航空においては、新規参入者が不当廉売によって排除される危険が存在する。

競争規制の範囲を可能なかぎり限定できるように 自由化形態を選ぶことが必要である

このように伝統的規制産業においては、従来の規制を緩和するだけでなく、競争を促進するための規制（競争規制）が必要である。それゆえ規制産業の自由化後、従来の規制に代わって、競争を促進するための規制が広く展開されていくことが予想される。そ

〔競争システムへの転換を進めるために必要なこと〕

- ①エッセンシャル・ファシリティに対する参入業者のアクセスを保障すること
- ②自由化後の市場における競争制限的な行為を防止すること

●エッセンシャル・ファシリティ essential facility. 独占的に提供されている施設、機能、処理、サービスのうち、競争相手がサービスを提供するためにインプットとして「必要不可欠なもの」であり、かつ競争相手が経済的または技術的にこれを複製することができないもの。ボトルネック・ファシリティともいう。（『経済辞典』有斐閣）

部分自由化の状態では、規制によって競争が左右されるので、規制産業の自由化はできるだけ迅速であることが望ましい。また、競争を有効に促進するためには、産業特有の規制を避け、独禁法で説明できる規制を行なうことが必要である。

して競争規制のあり方は、規制緩和後の産業の様態に対して大きな作用を及ぼすことになる。したがって、いくつかの点に注意が必要である。

第1に、競争規制といえども政府規制であり、ともすれば過剰規制や誤った規制を伴わざるをえない。競争が機能する領域を広げ、規制の役割を限定しなければ、適切な競争は進展しない。たとえば、電気・ガス事業の自由化では、大口供給だけに自由化が限定されており、既存事業者は、自由化された大口供給と規制下の小口供給の両分野に跨って事業を行なう。そのため大口コストの小口転嫁を防止する目的で、大口・小口の会計分離規制が行なわれる。また、航空では、離発着枠に制約があるため、離発着枠の配分を受けなければ新規参入ができない。そのため離発着枠配分規制を通じて競争促進がはかれることになる。

しかし、このように規制の役割が大きく、それによって競争が左右されるような仕組みのもとでは、自由な競争は発展しない。したがって、長期にわたって規制を必要とするような体制は維持すべきではない。電気・ガス事業では、自由化の範囲を拡大し規制分野の比重を減らすことが必要であり、航空では、離発着枠配分を競売によって配分する仕組みへの転換が必要である。

独禁法の一般ルールで説明できる基準によって競争規制することが重要である

第2に、競争規制においては、独禁法の一般ルールで説明できる基準によって規制することが重要である。たとえば自由化後の市場においては、既存事業者が不当廉売によって新規参入者を排除する危険があるため、既存事業者の値下げには一定の規制がかけられることになる。しかし、新規参入者排除の危険があるからといって、選択的割引などを一切禁止するような規制を行なうべきではない。既存事業者の値下げを抑制することによって、料金の値下げを抑制し、消費者の利益をかえって損なうことになるからである。

特殊なルールによる規制は、競争条件を確保するというより、新規参入者を保護するものとなり、かえって競争を阻害するおそれ大きい。要するに、新規参入者排除の危険があるという理由からではなく、独禁法上の不当廉売禁止ルールから説明できるような規制でなければならないということである。

規制産業の自由化によって競争が進展すれば、価格の低下および事業の効率化が実現して消費者に大きな利益をもたらすことになる。しかし、その利益がどのくらいの規模で、いつごろもたらされるのかは、競争を生み出すための規制のあり方に大きく依存する。自由化の速度は、できるだけ迅速であることが望ましい。部分自由化の状態では、規制部門の比重が大きく、規制によって競争が左右されるからである。また、産業特有の規制を避け、独禁法で説明できる規制を行なうことが必要である。新規参入者保護などの産業政策的規制に陥ることを回避し、結局は、競争を最も有効に促進することになるからである。

[競争規制を行なうさいの注意事項]

- ①競争規制の範囲を可能なかぎり限定すること
- ②独禁法の一般ルールで説明できる基準によって規制すること



「上下主従」から「対等協力」へ

森田 朗 東京大学大学院政治学研究科教授

もりた・あきら

●ガバナンス

従来の政府（ガバメント）の役割を重視する政治システムの捉え方に対して、より民主主義的で、多元的な主体の自律性を重視したシステムを表わす概念。その具体的なイメージについては、多様なものがある。

最近、政治学において「ガバナンス」ということばをしばしば耳にする。経営学においても「コーポレート・ガバナンス」ということばが使われているが、語源は同一である。政治学では、「これからは、ガバメントではなく、ガバナンスの時代である」といった主張も聞かれるが、このような「ガバナンス」という語が伝えるニュアンスは、次のようなものであろう。

「ガバナンス」の発想は 「小さな政府」論に連なっていく

これまでの社会における統治のあり方、換言すれば、社会を構成する諸要素を調整し、社会秩序を形成する仕組みは、「ガバメント」という強大な権力機構を頂点とするピラミッド型の構造をもっていた。しかし、これまでのガバメントによる統治は、社会の複雑化、国際化等に対応しきれなくなってきた。それはガバメントの機構自体の肥大化、複雑化、硬直化をもたらし、その運営に巨額のコストがかかるとともに、実質的に社会システムを管理できない状態が生じてきたのである。

そこで、これからの時代は、そのような頂点に権力を集中させ、そこが全体を管理するピラミッド型の構造ではなく、多数の自律的な主体が、緩やかに結びついたネットワークによる秩序の形成ないし調整の仕組みに変えていくべきである、という考え方が生まれた。近年その役割が拡大してきている NGO 等の自律的な民間団体の存在が、そのような傾向を端的に示しており、すべての団体を政府の傘下に序列化しようとする発想はこれからの時代にはそぐわない。そこで、そのような多数の自律的な主体が構成するネットワークによって自生的に秩序が形成される状態を「ガバナンス」ということばによって表現しようとしているのである。

このような発想は、当然に、ガバメントは極力小さなものにし、できるかぎり政府以外の自立的な主体の活力とその自律的な調整機能にシステムの管理を委ねようとする「小さな政府」論に連なっていく。

行政改革における内閣機能強化の試みは 「小さな“行政府”」をめざす動きだ

いうまでもなく、規制緩和、民営化等の行政改革は、このような「小さな政府」論の一つの表われといえよう。政府の役割を小さくして、民間企業の自由な経済活動によって環境変化への柔軟な適応と社会全体の活性化を図ろうとする改革であり、その基底には、ガバナンス論というよりは、自律的な経済活動が全体としてより望ましい結果を生むという市場メカニズムへの強い信頼がある。もとより、完全な市場は現実にはありえず、現実には、市場メカニズムの利点が可能なかぎり発揮されるように、多様な方法が模索され、種々の制度が設計されることになる。第二次臨時行政調査会以来取り組まれてきた国営企業の民営化やさまざまな規制緩和の政策は、このような方向をめざした改革である。

さらに、近年のわが国の行政改革で試みられたのは、政府機構を小さくするための政

〔行政改革とは〕

1980年代以降、世界的な潮流となった行政改革とは、政府の役割を小さくして、民間企業の自由な経済活動によって環境変化への柔軟な適応と社会全体の活性化を図ろうとする改革で、その基底には「市場メカニズム」への信頼がある。さらに今回、政府行政機構のスリム化、省庁統廃合など、「小さな“行政府”」をめざす動きが加わった。

●

地方分権改革とは、
中央政府の権限を地方自治体に委譲し、
地方の自立性を高めることによって、
国全体としての「ガバナンス」を実現しようとする動きである。

●

府行政機構のスリム化であり、省庁の統廃合である。また、今時の行政改革における内閣機能の強化の試みは、従来、各省庁に代表される「行政」に対して相対的に弱体であった政党が代表する「政治」の機能を強化しようとするものであって、これも「小さな“行政府”」をめざす動きということができよう。

「上下主従」から「対等協力」へ 国と地方自治体の関係は基本的に改められた

このような文脈で捉えたとき、地方分権とは、まさに中央政府の権限を地方自治体に委譲し、地方の自立性を高めることによって、国全体としての「ガバナンス」を高めようとする動きということができる。

明治時代以来、欧米列強へのキャッチアップをめざして、急速な近代化を達成するために、わが国は、中央集権的な制度を築いてきた。このような制度は、確かに、高度成長の過程において産業への集中投資と富の再配分を行ない、国土の均衡ある発展を実現するうえでおいに貢献したが、もはやわが国がキャッチアップをほぼ達成し、成熟段階に入ってからでは、過度に地方の自律性を抑制し、むしろ集権的な管理の仕組みが地方の活力を殺ぐものと捉えられるようになったのである。

今次の地方分権改革は、このような認識のもとに、地域住民に選挙で選ばれた首長を国の省庁の下部機関として扱う機関委任事務制度を廃止するとともに、地方の自主財源の拡充や措置規制の緩和等、地方分権改革の担い手となった地方分権推進委員会のことを借りるならば、「上下主従」の関係から「対等協力」の関係へと、国と地方自治体の関係を基本的に改める改革であった。

財政面の改革などで残された課題もあるが 地方自治体の自己決定の範囲は確実に拡大する

具体的には、機関委任事務の廃止と、廃止後の自治事務と法定受託事務への事務区分に多くのエネルギーを投入することになったが、今回の改革において最も重要と思われる点は、国と地方自治体を法的に対等な立場に置き、地方自治体は、法律・政令のみによって拘束され、国の省庁の発する通達等によっては拘束されないという原則を確立したことである。そして、国と地方間の紛争が生じたときには、第三者性をもつ係争処理機関および最終的には裁判所の判断を仰ぐことができるようにしたことである。

これらの改革によって、これまで地方自治体の活動を制約してきた主要な制度の廃止ないし緩和が実現された。もとより税源の移譲等、財政面の改革などで残されている課題も多々あるが、地方自治体の自己決定の範囲は確実に拡大する。ただし、現実には地方自治体が新たな制度を利用し、実質的に地方自治が拡充し、これからのわが国の「ガバナンス」の質が向上していくか否かは、今後の地方自治体自身の積極的な姿勢と自治体運営の力量にかかっているといえよう。

[地方分権改革の最重要ポイント]

- ①国と地方自治体を法的に対等な立場に置き、地方自治体は法律・政令のみによって拘束され、国の省庁の発する通達等によっては拘束されないという法律主義の原則を確立したこと。
- ②国と地方間の紛争が生じたときには、第三者性をもつ係争処理機関および最終的には裁判所の判断を仰ぐことができるようにしたこと。

アメリカの国防予算成立過程と議会の役割

アメリカ連邦政府予算の中でも、巨額で複雑な国防予算(2000年度の予算は2680億ドル)を審議することは、国民に対する議会のアカウントビリティ(説明責任)の大きな課題の1つである。現在までの議会の取り組みの結果、他の民主国家や過去のアメリカの予算策定過程と比較すれば、かなりの透明性がその努力により確保されてきた。

議会の国防予算審議能力への制約は、(1)軍・行政府における軍事機密保持の壁、(2)専門的な知識の欠如、(3)委員会における力の分散化、(4)議員の地元利害の優先、などである。ベトナム戦争の敗北において、行政府の政策分析と評価の誤りが明確であったにもかかわらず、議会が代案を出せなかったというアメリカ国民の経験は、議会のアカウントビリティへの期待を高め、議会自身の能力向上とスタッフの拡充に向かうことになった。現在、国防予算を審議するアメリカの議会の機能は、1974年の情報公開法(Freedom of Information Act)と議会予算統制法(Congressional Budget & Impoundment Act)以来、飛躍的に向上している。

議会予算統制法は、上下両院にはじめて、予算委員会(Budget Committee)を設置し、それまで複数の委員

会への機能の分散化によりひきおこされていた歳入と歳出をめぐる問題点を解消し、歳出における優先順位を決定する機能をもたせた。政策の優先順位を決定するためには、より専門的な知識が必要となるため、議会予算局(Congressional Budget Office, CBO)を設置して、専門的な分析に基づき、提言を行なうことにし、議会に所属する会計検査院(General Accounting Office, GAO)の政策評価機能を強化し、特定の分野で予算やプログラムに関係した情報を提出して議会の委員会を補佐する役目を与えている。

アメリカの国防予算策定過程の透明性が確保される大きな理由は、国防省と議会、あるいは議会内での委員会同士の利益が対立、競合するためにそれぞれが専門家を擁し、予算策定、開発、調達などの段階で深く関わっていることにある。たとえば、政治家の地元利益誘導(ポークバレル)という国防予算への議会の関与についての否定的な面ですら、その過程がよく有権者に見えるために、この問題は常に世論の批判には上がるが現時点では深刻な問題に至っていないように思われる。

[政策研究者海外ネットワーク]

渡部 恒雄 CSIS戦略国際問題研究所客員研究員

Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	岩田一政	北岡伸一	清家 篤	中馬宏之	吉田和男
	竹中平蔵	池尾和人	浦田秀次郎	榊原清則	田中明彦	船橋洋一	若杉隆平
		伊藤元重	大田弘子	篠原総一	田村次朗	本間正明	

エディトリアル・ノート

最近あまり行政改革の声が聞かれなくなった。しかし、省庁再編は2001年1月のスタートに向けて着々と準備が進められており、規制改革や地方分権も手順を踏んで進行中である。21世紀を目前にして、わが国は、経済のグローバル化、少子高齢化、情報化等により、社会経済システム全体の抜本的な見直しを迫られ、官と民、国と地方の関係

が、そして中央省庁のあり方が問われている。

本号では、省庁再編、規制緩和、地方分権を取り上げ、筆者、古城誠氏、森田朗氏が執筆した。この3つの改革は言うまでもなく相互に深く関わる。

田中は、省庁再編が多くの問題を抱えながらも、改革の趣旨を活かしていくにはどのような条件が必要かを論じ、

古城氏は、規制緩和が意味を持つには、それが競争促進的でなければならないとし、そのよるべきルールを提示。森田氏は、財政面等で分権改革は課題を残しつつも自治体の自己決定範囲は拡大していくとし、「ガバナンス」実現の意義を明らかにした。3つの論文を通じて言えるのは、「小さな政府」を目指すことである。(田中一昭)

Intellectual Cabinet No.20

1999年12月1日発行

(毎月1日・15日発行)

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

©1999 The Tokyo Foundation

発行 東京財団研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9

日比谷セントラルビル10階

TEL.03-3502-9438 FAX.03-3502-9439

URL: http://www.tkfd.or.jp

発行人 竹中平蔵

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社