

曖昧なビジョンと 政策との整合性

11a 政府、自治体の リストラ、債務の削減

1. マニフェストの妥当性

「公的な関与を縮小し、「簡素で効率的な政府」を実現する」というビジョンは明確であり評価できる。また、その達成度を測る指標として、「2010年代初頭までのプライマリーバランスの黒字化」という期限付きの数値目標を設定している点も評価できる。但し、プライマリーバランスは、財政規律を高めるためには重要な指標であるが、あくまでも一般会計におけるフローの収支である。「簡素で効率的な政府」というビジョンに即していえば、政府の規模をどの程度に縮小するのかを明確にすることが求められる。その点、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、「政府の大きさ（一般政府の支出規模のGDP比）」について、2006年度までの間は2002年度の水準を上回らない程度とし、2007年度以

降も同程度の努力を継続するという方針が示されており、政府方針の方がより具体的である。

上記のビジョンを実現するための目標として、「公的債務の縮減」、「公務員制度改革」、「規制改革・民営化」が挙げられているが、全体として、ビジョンと施策との結びつきが曖昧な場合が多く、また施策の達成目標が明確になっていないため、実効性が不透明であるという問題がある。

「公的債務の縮減」については、その手段として、具体的には、①歳出構造改革や地方行政改革による公的部門のリストラが掲げられている。これは端的に言えば、「歳出の抑制」であろう。「債務」に踏み込むとするならば、税金など「入り」の部分の検討が必要になるとともに、巨額の長期債務残高をどうするのかについての見通しも必要になるはずである。むしろ「歳出の抑制」とした方が、「簡素で効率的な政府」というビジョンとの整合性が高くなったと考えられる。その観点から見れば、②規制改革



や国庫補助金削減等による国・地方の事務事業の廃止・縮小、③規制改革による民間経済活動機会の増大・税財政基盤の強化、④公社・公団等における情報開示・経営監視機能の強化といった施策の方向性それ自体は妥当といえる。但し、各々について具体的な目標設定がなされていないため、その達成度を評価することができないものとなっている。

「規制改革・民営化推進」については、2004年4月に、内閣に「規制改革・民営化推進委員会」〔仮称〕を、党に「法律廃止検討委員会」〔仮称〕を設置するという目標設定は明確である。但し、それらの組織の設置目的・活動内容等が明確でないという問題がある。「総合規制改革会議」との違いは何か、単に名前が変わるだけであれ

ば、実効的な目標設定とはいえない。他方、行政手続法の抜本的な見直しによる裁量行政の排除については、公的な関与を縮小するための方向性として妥当である。

2. 実質的進捗度

「公的債務の縮減」については、前述の通り、個々の措置についての具体的な目標の設定が不十分なため、実質的な進捗度の評価は困難である。

「規制改革」については、会議の設立の結果どのような進展があったかの評価は現時点では困難である。

3. アウトカム

「簡素で効率的な政府」に向けて、行政改革の取り組みが継続的に行われていると

ころである。例えば、国の行政機関の職員の定員については、2010年までの10年間に10%の削減を目標とした計画的削減が進められている。省庁再編（2001年1月6日）以降、2004年度までの純減数は約21万1千人であり、2010年までの10年間の目標であった25%純減（約13万6千人）を既に達成しているなど、一定の成果をあげている。

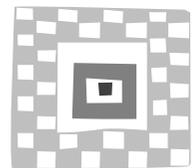
規制改革・民間開放についても、総合規制改革会議を中心とした取り組みにより、1990年代以降の規制改革による利用者メリットを合計すると、2002年度において約14兆3,000億円にのぼると試算される。株式会社の参入問題（大学院レベルの社会人のための職業実務分野、公立保育所の公設民営方式による運営等）、民間開放の促進（国民年金徴収事務・駐車違反対応業の民間委託等）、事後チェックルールの整備（情報公開・第三者評価の推進等）など、既に多くの重要な課題に相当の進展が得られている。

こうしたいわば既定路線の延長で、自民党マニフェストの項目と内容が構成されており、これらの取り組みが「公的な関与の縮小」、「簡素で効率的な政府」の実現というビジョンの下に束ねられているが、こうしたビジョンが基づく基本理念については、単に「行政の役割を変える」とされているだけであり、どのように行政の役割を変えるのが明らかではない（マニフェストには「生活者重視の行政」が示されているものの、これら項目はそれとは直接関係しない）。従って、それがどのような成果を

目指しているのかはマニフェストからは読み取りにくい。むしろ、これらビジョンを、財政システムの持続可能性の確保、あるいは、「官」から「民」への流れの中での民間活力の活用と明確に関連付けた方が、何をもって成果とするかが具体的に特定されてくることになる。

仮に、財政システムの持続可能性の確保に向けた公的部門の効率化をもって成果であるとすれば、ここに盛り込まれた措置が財政健全化にもたらす効果と関連付けた達成目標の明示が必要であろう。その観点から見れば、この分野の成果は、「プライマリーバランスの黒字化」という目標達成の形で現れてくることになるはずであり、その面からは、プライマリーバランスの評価について検討した通り、成果があがっている状況にあるとはいえない。

財政健全化に資する各種の改革のピッチを現時点よりさらに速める必要があるが、この分野については、各施策の達成目標が明確にされていないことが、自民党マニフェストの実効性を後退させることになっているといえよう。



11b 公務員制度改革

1. マニフェストの妥当性

公務員制度改革の理念は、第一に、公務員制度を政治のリーダーシップをきちんと発揮できるようなものにするものであり、第二に、効率的に行政の目標を達成できるようにするというものである。だが、公務員制度改革論全般では公務員の活動だけを制約しようとする傾向が強く、整合的、体系的にこうした理念の実現が描かれているわけではない。

総理等が直接任用するスタッフの充実それ自体は総理のリーダーシップを高めるものと評価できる。現在検討されている「国家戦略スタッフの整備」も首相主導の政策決定で意味あると考えられるが、各省庁の政策決定とどう整合性を持つのか、さらに官邸と省庁との組織関係を見直すものに発展するものなのか。その狙いが判断できない。霞ヶ関での官庁間の主導権争いの思惑が絡んで出てきた構想との見方もある。

成果主義の導入については、その仕事や立場の性格上本当に適当なのかという問題がある。公務の場合は売上げや利益といった客観的な指標がなく、チームとしての評価が適正に行われないなどマイナス要素も多い。「行政の不作為一掃」とは、公務員の評価が加点主義ではなく減点主義であるため、失敗した場合は大きく減点されてしまう傾向があり、新しいことに取り組むという姿勢に対する評価が低い。結果的に不作為の罪に陥ってしまうのではないかとい

う問題意識である。それ自体は適切である。

公務員に対する評価を処遇につなげるインセンティブをどう描くかが本質的な課題であるが、マニフェストにはそうした点は書かれていない。現実には、公務員は長い目で見れば、ポストで処遇しているだけであり、現状が不適切であるとすれば現状に代わる新たなシステムをどう描いて公務員に対するインセンティブを確保するのか、を明らかにする必要がある。

府省課長クラス以上の2割程度の官民交流も約束されたが、民間人を2割入れることだけが官民交流ではなく、交流であるならば官庁側の課長クラスが民間に出ることが伴わなければならないはずである。だが、それをどう実現するかは検討されて要らず、思いつきの公約の水準を脱していない。民間がそうしたポストを用意できるかも大いに疑問であろう。

官庁への民間人の登用が進まない本質的な理由は、基本的に民間人は官の幹部に求められるスキルを持っていない場合が多い。弁護士、公認会計士などの標準化された能力を多く必要とする府省については民間人の登用は可能だが、それぞれのポストに特有のスペシフィックな情報、能力、人脈といったものが求められている場合が多い。またポリティカルアポインティーや総理の直接任用は、総理の考えを十分に理解し、その下で政策を動かすという面ではメリットが大きいものの、逆に総理に対して必要な場合に再考を促すというを行いにくい立場でもある。職業公務員には、政治的

な立場からは中立であろうとする意識が強いというメリットがあることも軽視できない。

適正な再就職のルールの確立については、既に退職前5年間に利害関係のあった民間企業に2年間は天下ってはいけないというルールが存在しており、それをどうするかが問われるはずである。だが、その後、現実に出てきたのは、特殊法人等の役員以上のポストにおける官僚OBの比率2分の1以下という数値目標である。2分の1という数字自体の妥当なのかという問題もあるが、その前に役人の民間への転職をどう考えるのかなどの全体的なビジョンが見えない。特殊法人等への天下りをただ制限するだけでは、民間に無理やり公務員を押し込める結果が生じる恐れが強く、それは経済全体としては人的資源の不適切な配分を助長することになるといえる。

2. 実質的進捗度

改革法案の提出は通常国会に未提出であり2004年の国会に提出するためには、本年の臨時国会までに提出しなければならない。現在は現実的な能力等級制のあり方や、成果主義ということをどの程度盛り込めるのか等を検討している状況で、法案を出す方向での進捗が見られているといえる。2割の官民交流は Manifesto の公約ではあるが、その後も政府の目標にはなっていない。これはその目標への判断は別にして公約違反である。その後、小泉総理が指示したのは、むしろ役所間での幹部職員の1割以上の人事交流であり、それは今後3年で

各府省の1割を目標に人事交流を積極的に行うとの内容である。官民交流は課長以上ではなく、特に若手職員について幅広い視野に立った人材の養成の観点から検討されている。

天下りについては、特殊法人等のトップのうち官僚OBを2分の1以下にするようにとの総理発言がなされている。これを受けて、本年4月1日の人事においては、民間人の登用により、官僚OBを半分に以下にしている。また、トップのみならず理事や役員についても2分の1以下にする旨、総理の国会答弁がなされた。但し、これは現行の再就職ルールの見直しであるはずの Manifesto の内容を進捗させたものと評価できるかは疑問である。

3. アウトカム

公務員制度改革法案はまだ提出されていないため、その実績についての具体的な評価は困難である。「現場の士気を高めるような新たな評価の仕組みの導入」については、内閣府では既に公務員制度改革に先駆けて、昨年12月以降、全ての職員に自ら目標設定をさせ、その目標に対する達成度を半年から一年後に自ら評価し、上司にも評価させるという取組みが行われている。しかし、それが「成果主義」にまでつながるかどうかは、大変難しい問題であり、現段階では実験的な試行にとどまっている。同様な取組みは、経済産業省も省庁再編後に一度試みた実績があるが、こうした評価が本人の処遇へと具体的に反映されなければ成果にはつながらないのであり、モチベー

ションを高める仕組みをどう構築するかが今後の重要な課題である。

公務員のモチベーション、インセンティブにつながる最大の要素はやはり処遇であるが、それにつなげることは労働条件そのものに触れざるを得ない中であって、組合との関係や公務員の労働基本権、能力、成果主義で給与を引き下げることが公務員の場合どこまで可能なのかといった問題をクリアしなければ、成果にはつながらない。官民交流は、マニフェストには載っているものの、総理からはその後、数字的な目標についての指示は何もない、内閣府や外務省などでは具体的な実績をあげているが、多くの省庁では民間からの登用は議論の俎上らものぼっていない。

但し、政府としては、国の職員として交流採用をすることを可能とするための所要の法案の早期提出に努力することとしており、官民交流法、あるいは任期制公務員の国家公務員法の整備に向けた検討が行われている。実態面からの評価を加えるとすれば、例えば内閣府は既にその発足時に数名の学者を幹部に登用しているなど、可能な限り積極的に民間人の登用に取り組んできたが、そもそも内閣府は課長以上の管理職約200名のうち各省からの出向者が120名を占める特殊な性格の官庁であり、その内閣府ですら民間からの課長以上への登用者は5%にとどまっている。

公明党のマニフェスト評価

公務員の一ヵ月ごとの通勤手当を是正して6ヶ月定期（1ヶ月よりも割り引かれ

る）にするなど、公約は具体的である。これは今年4月から実施されている。地方に転勤後も続く公務員の調整手当の見直しについては、物価が高い東京に勤務する者に支給されている調整手当が地方転勤後にも継続されていた状況を正すものであり、その是正も既に行われている。

特別職、一般職を問わず、各省庁の事務次官、外局長官級以上の幹部公務員の給与を1割カットすることについては、その後実施されていない。しかし、幹部公務員の退職金は近年、勸奨率の引下げにより1割以上カットされており、実質的な結果に向けた動きはある。但し、選挙後にこのマニフェストを踏まえてとられた措置ではない。

少なくとも、通勤手当や調整手当については、公明党のマニフェストは具体的かつ実効を伴っている。また行政手続きのオンライン化、徹底した行革による2割の合理化、世界のトップレベルの無駄のない効率的な行政を目指し、国・地方を通じて公民数を1割削減することなどを盛り込んでいるが、それらは政府方針にはなっていない。



11c 特殊法人改革

■基本認識

特殊法人は、①経営責任の不明確性、②事業運営の非効率性・不透明性、③組織・業務の自己増殖性、④経営の自立性の欠如、⑤中央省庁職員の天下り等、多くの根深い問題を抱えている。その意味で、特殊法人改革は、小泉構造改革における「聖域なき構造改革」を象徴するものであり、「民間にできるものは、できるだけ民間に委ねる」という基本理念の下、2000年12月に閣議決定された「行政改革大綱」及び2001年6月施行の「特殊法人等改革基本法」に基づいて改革が進められてきた。

個別特殊法人の具体的な見直しについては、2001年11月に小泉首相の指示により、「先行7法人」の改革の方向性が示された。具体的には、①日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団など道路関係4公団については、一旦廃止した上で民営化を前提とした新たな組織を構築する、②住宅金融公庫については5年以内に廃止し、証券化支援業務に特化した新法人を設立する、③都市基盤整備公団についても廃止した上で、都市再生を民間に誘導するための法人を設立する、④石油公団は廃止した上で、一部の機能については類似法人に統合するというものである。

さらに同年12月には、『特殊法人等整理合理化計画』が閣議決定され、対象法人163法人（特殊法人77法人、認可法人86法

人）のうち、各種共済組合45法人を除く118法人について、①廃止17法人、②民営化等45法人、③独立行政法人化38法人（36法人に統合）、④現状維持その他18法人と改革の具体的な方向性が固まった。同計画では、遅くとも05年度末までの「集中改革期間」内に、法制上の措置を講ずるとしており、その推進のために、首相を本部長とする「特殊法人等改革推進本部」を設置し、進捗状況を9名の民間有識者から成る「特殊法人等改革推進本部参与会議」（推進本部の下に設置）がフォローアップする体制が取られている。

ただ、政策金融については02年12月に不良債権処理の面でのセーフティネットの役割と中小企業金融の確保から08年度末までに抜本的な見直しをすることになった。

特殊法人等に対しては、平成13年度予算ベースで5兆2800億円の補助金等や24兆4100億円に上る財政投融资資金など巨額の財政支出・借り入れ等がなされていることから、小泉内閣においては、「小さく効率的な政府」を実現することを目指した財政構造改革の一環として、とくに特殊法人向け財政支出（国の一般会計および特別会計からの出資金、貸付金、補助金など）の大胆な削減を図ることを目標に掲げ、平成14年度と平成15年度予算において前年度対比各1兆1千億円の削減が実施されている。

■改革の評価と問題点

特殊法人改革の歴史は、中曽根内閣の第二次臨調以降、数次の内閣が取り組んできたが、現実には外見的な組織の見直し・統

廃合による組織数の減少といった次元の改革に止まって来た。これに対して、小泉内閣では、先行7法人で民営化・廃止など大胆な改革の方向性を明示するとともに、全特殊法人に対して個別の改革の方向性を示す「特殊法人等整理合理化計画」を策定したことは、大きな功績といえよう。

また、改革の内容も単なる組織形態の見直しに止めず、特殊法人の行う事業そのものを、その意義・必要性などに立ち帰り公的関与の是非を検討する、或いは採算性・民間との効率性比較という観点から事業範囲・内容を徹底的に見直した上で、原則廃止または民営化、公的関与の必要性の高いものは、独立行政法人化といった組織変更を行う等、本格的な改革に踏み込んだ点はこれまでと比べて大きな前進であり、高く評価できる。

さらに、改革・改善すべき事項を個々の法人毎に明記することにより抽象的な改革を阻止するとともに、改革の期限の明示や、参与会議という民間による改革プロセスの監視・チェックを行う仕組みを整備した点も、改革の先送りと骨抜きを排除しようという決意の表われと評価できよう。実際、参与会議は平成15年10月に独立行政法人に移行した32法人の策定した中期計画に対して、経費削減が甘いとして「1~2割の削減」目標を設定するよう求め、またその後も独立行政法人の統廃合を求めるなど有効に機能しているといえる。これは、特殊法人改革というプロジェクトに対してマネジメント機能とは別に組み込まれたガバナンス機能が働いたものである。

以上のように、小泉内閣の改革の基本理念、改革手法とその進め方については、過去の内閣と比べて相当の前進があったとの評価ができる。

ただし、実質的な観点から改革の内容を吟味すると、以下のような問題点があり、進捗度の評価は低くならざるを得ない。

第一は、原則、廃止または民営化といいつながらも、新組織への移行や独立行政法人化された特殊法人が多く、表面的な数字とは裏腹に、当初期待された抜本的な改革とは言い難い。すなわち、廃止とされた17法人については、そのほとんどが他法人との統合の形で事業が温存されている他、一旦廃止した上で新組織に移行するものも少なくない。また、民営化等にカウントされている45法人のうち、民間法人化が決まったのは19法人、民営化の方向で検討されるものが道路関係4公団など6法人に止まっており、残りは特殊会社（環境事業団）や財団法人（総合研究開発機構）等の形に衣替えするもの、NTT3社、JT、JR7社などのようにすでに特殊会社となっているものが含まれている。

さらに、民営化といっても道路公団に象徴されるように、「民営化」として機能はせず、45年後には国がそのガバナンスを握ったまま廃止される改革も含まれている。他方、独立行政法人化される特殊法人は38法人とその割合は全体の3割を超えており、中には「看板の付け替え」との批判がある法人も少なくない等、改革の理念・方向と実際の改革内容にギャップが生じている。

第二は、個別改革において、具体的な数

値目標が欠如しているケースが多いことである。例えば、「業務を縮小する」、「縮減に努力する」、「効率を向上させる」、「国民にわかりやすい形で情報提供する」といった目標が多いが、こうした目標設定は改革がどこまで進んでいるか、その進捗度の評価が難しく、改革を骨抜きにする危険性を孕んでいる。また、特殊法人向け財政支出の削減についても、削減規模、削減期間に対する目標設定がない。

平成14年度、15年度の2年間で、各1兆1千億円の削減が実現したことが小泉改革の成果として強調されているが、これで十分かどうかの評価は難しい。平成15年度については、削減総額1兆1千億円のうち、同年に移行される独立行政法人向け財政支出が除かれており、この分を含めた実質的な削減額は、2400億円に止まっている。

第三は、組織形態の見直し時に過去の経営責任が曖昧にされてきたという問題がある。特殊法人等の主務官庁では貸借対照表を作成していないため、ストックとしての特殊法人への出資金残高について経営責任を負ってこなかった。このため、特殊法人が仮に債務超過に陥っても債務返済等でフローの財政負担が生じない限り、いくら特殊法人等で民間企業並みの財務諸表を作成・開示しても、特殊法人経営の問題点は顕在化しない。

そのような状態で特殊法人を独立行政法人に移行する場合、保有資産と負債の時価評価を行い、その差額を政府出資金とすることになり、その額が従前の特殊法人等への出資金と比べて減価していても、誰もそ

の責任を負わないばかりか、その毀損額さえ明らかにならない。要するに、特殊法人等の独立行政法人化は、過去の経営責任の免罪符として機能しているといえよう。

現在、特別会計を含めた省庁別財務諸表の作成基準の検討が進んでいるが、今般の改革対象となった特殊法人の過去の経営責任がリセットされた後だからこそその動きであると勘ぐることもあながち間違いではないかもしれない。

過去の経営責任をリセットしてスタートした改革は、その失敗により再び経営責任が問われること無くりセットされるリスクがある。

1. マニフェストの妥当性 2. 実質的進捗度 3. アウトカム

マニフェストでこの特殊法人改革を掲げたのは自民党であり、公明党にはその記述がない。自民党の公約は小泉首相のもとでの特殊法人改革の目的や施策、スケジュールを踏まえ、①特殊法人等整理合理化計画を着実に実施する②独立行政法人について3～5年ごとの見直し期に廃止・民営化を含めて組織、業務全般を洗い直す、③政府系金融機関等の残る課題等も実行などを約束した。ただ、これらは政府方針を超えたものではない。

特殊法人改革を手段として達成すべき目的は、マニフェストでの構成上「特殊法人等が実施している政策・施策の公的関与の縮小あるいは効率化」であり、言い換えれば「小さく効率的な政府」の実現である。こうした方向は小泉改革の基本的な方向で

あり、整合性がある。またこれを達成するため、改革時点で存在するすべての特殊法人等を対象に組織・業務の見直しが行われた。

具体的には、「民で行えることは民で行う」という判断によって、個別の法人が実施している業務ごとに、廃止・民営化・独立行政法人化などの改革手段の検討が行われ、実施時期を明示した『特殊法人等整理合理化計画』が策定され実施に移された。これらは実質的に計画に沿って動き出しており、進捗度も高い。また道路関係4公団は最終的に日本道路公団の分割民営化も含めて6つの新会社と資産と債務保有の独立行政法人となり、この独立行政法人は45年後には解散することが決まった。ただ一部特殊法人については検討の継続が織り込まれたこと、改革手段が中途半端なものにとどまっていること、廃止・民営化の検討が不十分なまま、それを独立行政法人制度の枠組みを多用する結果となっている。

成果達成度については、08年度に延期となった政府系金融機関の改革の行方や、独立行政法人化した特殊法人等の中期目標の達成状況を踏まえる必要がある。組織形態の改革として独立行政法人化を選択した38法人については、2003年10月から順次36の独立行政法人に移行されるが、独立行政法人化が特殊法人改革として成功かどうかは、業績の事後評価に耐え得る適切かつ明確な中期目標の設定、中期計画の策定が不可欠であるとともに、主務官庁に設置される独立行政法人評価委員会や総務省に置かれた「政策評価・独立行政法人評価委員

会」による評価機能の強化が重要である。

独立行政法人になった後の評価時期である中期目標を終了したのは現在のところ職員研修センターのみであり、ここは文部大臣が提出した整理合理化案を次の中期期間での目標達成を条件に了承されている。今後07年度までに大部分の独立行政法人は中期計画期間を終了することになっている。そこで業績評価結果を踏まえて、改めて廃止・民営化のいずれかを厳しく問われることになる。ただ、「特殊法人等」における過去の失敗を「独立行政法人」制度で本当に克服できるのかは現段階では判断できない。

小泉内閣が真に「小さく効率的な政府」を特殊法人の改革で目指すならば、改革の裾野は特殊法人等にとどまらず、公益法人や傘下のファミリー企業などに広げる必要がある。特殊法人改革がもたらす帰結は、無駄な財政支出の削減という効果だけではなく、財政投融资システムを通じて累積された潜在的な不良債権を顕在化させ、その処理のための負担を国民に求めることにある。小泉内閣がこのような特殊法人改革の本質を捉えるのであるならば、特殊法人全体を財務面から厳しくチェックし、各省庁にその廃止・民営化を迫ると同時に、必要な国民負担の総額を明らかにしなければならぬ。

その点では特殊法人改革の成果達成度の評価は現時点ではまだ途中半ばであり、改革の方向は正しく、そのステップは踏んでいるが、その結果が目標から望まれるものとなるかはまだ評価できない。