

行政改革の基本方向

—— 体験的行政システム変革論 ——

片 岡 勲

(目次)

序論 —— 行政改革論の背景

1. 行政環境の変化と行政システムの変質

- (1) 行政批判の要因
- (2) 行政環境の基本的変化
- (3) 行政システムの変質

2. 行政システム変革の基本方向

- (1) 自己改革システムの再構築
- (2) 自治体の改革と地域の強化
- (3) 行政の情報システム化・オープン化

結語 —— 信頼型社会へ

序論 —— 行政改革論の背景

行政や官僚に対する批判あるいは行政改革の要請は、多かれ少なかれ何時の時代どこの国でもみられることであるが、「行革選挙」と言われた前回1996年10月の総選挙のように、全政党が公約の前面に行財政の改革を掲げて戦うことなど恐らく初めてであろう。

そもそも行政改革が鮮明な政治的争点となり得るかにも疑問が残るし、またそれは国民にも痛みを与える政策だけに、これまでは表に出しにくい面があったことを考えると、むしろ異様な現象とも言える。

その総選挙の結果できた第2次橋本内閣は「行革政権」として、既存の行政改革委員会や地方分権推進委員会に加え、総理大臣直属の行政改革会議を設置し、総理自ら会長として強いリーダーシップの下に、中央省庁の再編など、内容、手続き共に例のない大胆な行政改革を、それも短期間のうちに進めつつある。また同時に進行中の「変革と創造」6つの改革の、他の財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革そして教育改革も相互に関連する広義の行政改革であり、広範多岐にわたる社会改革でもある。

これら政治や政党、内閣の動きが、世論なり地域住民あるいはマスコミの強い関心をバックにしていることは言うまでもなく、そして、その政治（家）や行政（官）の活動に注がれる国民や地域の目は今までになく厳しくなってきた。それは単に、個々の汚職や不祥事件に対する不信、不満だけではなく、例えば、転換を求められている金融行政や農政、公共事業など、環境変化に適応できなくなった政治・行政システム全体への不安、懐疑が広がり、信頼の基盤が崩れつつあることを意味している。

一内閣の政策の成功・不成功にかかわらず、10年ないし20年先を見すえた行政改革が現在の日本に必要であり、そのチャンスであることに異論はなからう。過去の行政改革を振り返ってみても、その成功のためには国民や地域の共感、協力が不可欠であり、一時的な批判・感情的なバッシングに終わらせないためにも、審議会や政治・行政関係者だけでなく、広く各界・住民間でもオープンで建設的な議論を持続させなければならない。

以下においては、行政を取り巻く環境変化と、自己改革力を喪失しつつある行政システムとのギャップについて、自己の行政体験⁽¹⁾も踏まえて検討し、変革の基本的な方向、方策を考える。

1. 行政環境の変化と行政システムの変質

今、なぜ行政改革か、その基本テーマは何か、を考えるに当たっては、近年高まっている行政（官僚）批判の背景なり要因を整理した上で、行政を取り巻く環境の変化と、行政システムそのものの変質、その相互関係などを検討しておく必要がある。

(1) 行政批判の要因

行政なり官僚に対する批判や苦情には、対応が遅い、不親切、威張る、と言った、いわゆる「お役所仕事」批判型から、タテ割り行政やムダの排除、規制の緩和、と言った行政改革要請型のものなどがあり、また、それも国の行政機関や公的法人に関するものから、住民に身近な県・市町村など自治体に関するものまで種々含まれている。

その「お役所仕事」批判については、1988年から総務庁が音頭をとって展開された「さわやか行政サービス運動」の成果もあって、窓口サービスを中心に近年、随分改善された。また行政改革要請の声に対しては、1980年代の第2次臨時行政調査会（いわゆる「土光臨調」）以来、継続的に改革努力がなされ、かつて3Kと言われたコクテツ（JR）、コメ（食糧管理）、ケンポ（健康保険）など諸改革が進み、少なくとも国の行政に関するかぎり先進諸外国と比べても、効率的な「小さな政府」が維持されてきている。

それにもかかわらず、今日の行政批判の高まりは何を意味し何処へ向かっているのだろうか？

その背景なり要因を改めて整理してみると、

- ①1993年の連立政権（いわゆる'55年体制の崩壊）以来の政治の混迷に伴う行政の突出

②バブル経済崩壊に伴う景気の低迷・企業のリストラ

③汚職、公費不正など行政不祥事の増加・表面化

などが考えられる。

しかし、これらは過去にも類似の事態がみられる表面的ないし付随的な要因であり、加うるに今一つ、底流の重要な変化を見逃してはならない。

それは、国家や行政に対して持つ個々人のイメージの変化、意識の変化であり、価値観の多様化とか生活の個性化と言われる現象の行政面への表れである。

先行する西欧諸国を目標に明治維新以来のキャッチアップ（追いつき追い越せ）、戦時総動員体制から戦後復興、更には高度成長から福祉国家へと、これまで一貫して我が国をリードしてきたのが正に行政であり官僚であった。そこでは個人も企業も同じ目的に向かって国と一体となり、疑うことなく行政（官僚）に従い協力してきたのだった。そうして我が国は世界のトップグループに入り企業もトップレベルに達した今日、他方、個人や地域社会もまた成長して、国家や行政から離れつつ、ようやく独り立ちしようとしている。例えば、ダム建設や廃棄物施設など公共プロジェクトに反発する人たち、また規制行政の壁を自力で打ち破ろうとしているタクシー・宅配便会社など、ひと頃では考えられない現象があちこちで普通にみられるようになったのも、行政が恐い存在でもなければ大きいイメージでもなくなりつつあることを示している。

つまり、これが従来の「お役所仕事」批判型でも行政改革要請型でもない今次行政批判の主要因と考えられる基本的な変化である。それは「行政の在り方」そのものに対する疑義、反旗であり、近年、特に強調される市場化・民営化論議や分権論議のような行政システムの根本的な見直しを迫るものである。また、個人や企業、地域社会の側からすれば、これまでのような後見人的な指導や、過剰な保護・監督のお節介は止めて自由にさせてほしいと言うものであり、永年の行政依存体質から脱却し、行政と対等のパートナーとして自立する契機にほかならない。

(2) 行政環境の基本的変化

行政（官僚）批判の主要因とみられる個人や企業の意識・行動の変化を含め、

行政を取り巻く環境の基本的な変化と、それに対応する行政システムのパターンを簡単に整理してみると下表のとおりとなる。

行政環境の変化と行政システム

		工業社会	→	ポスト工業（情報・ソフト）社会 （情報革命）
〔行政環境〕	国際社会	東西冷戦体制		グローバル化・多元化
	日本	キャッチアップ		フロントランナー（成熟先進国）
	政治状況	'55年・一党支配体制		連立・流動化
	個人・社会 企業・組織	均一・平等化、集団主義 モノ・量・生産重視 年功・長期・クローズ型		多様化・個性化、個人主義 価値・質・消費重視 実績(力)・流動・オープン型
〔行政システム〕		主導・集権・秘密型 (規制、介入、保護助成)		支援・分権・公開型 (調整、補完、基盤・ルール整備)

上のとおり、比較的安定した政治・国際情勢の下で、経済発展・生活向上という明確な目標に向かって、規制・介入、保護・助成と言った行政主導・集権的システムが遺憾なく力を発揮した時代とその環境が、20世紀末の今、ポスト工業社会へと大きく転換しつつある。そして、護送船団方式ともキャッチアップ型とも言われる旧来の行政システムが、新たな時代のシステムに変わり得ないまま、取り巻く環境とのギャップを拡げてきた。

ところで、この時代の転機は、既に1970年前後から始まっていたと考えられる。

対外的には、日米繊維交渉など貿易摩擦が始まり（1969年）、ドルショックから変動相場制への移行（1971～73年）、そして高度成長の終わりを告げるオイルショック（1973年）と公害問題の深刻化、また国内では、新日本製鉄の

発足（1970年八幡・富士の合併）に象徴される民間企業の成長・自立、マイカーの普及（1970年4世帯に1台）やスーパーの全国チェーン化など個人消費の大量・高度化、そのほか高齢化・高学歴化の始まりや女性進出と相まって、生活や社会の多様化、成熟化が急速に進んだ頃である。

特に行政システムに関連して言えば、コメと住宅が余り始めたのもこの頃で（1970年減反開始）、それまで食糧不足、住宅不足解消のために一貫して進められてきた干拓、品種改良等の農政、団地造成等の住宅行政に180度の転換を迫る象徴的な出来事であった。

また一方、二ケタ成長に伴う税の自然増収に支えられて、例えば老人医療無料化（1969年東京都実施）など、当時バラマキとか過保護と言われた行政現象が広まったり、新全国総合開発計画（1969年）、「日本列島改造論」（1972年）などを背景に、全国津々浦々に公共投資を展開して、過剰な供給システムがビルトインされたのもこの時期であった。

以来四半世紀が経過し、その間の改革努力にもかかわらず、急速な環境変化に基本的に適応できなかったシステムの硬直性が、公共事業のみならず、金融、福祉、教育などすべての行政分野で噴出している問題の根本である。

その行政システムの変革に関する後の議論の前提として、近年そして今後の行政環境のメガトレンドを整理しておく、以下の4点に集約できる。

①地球化・地域化

②自由化・個性化

以上の二つは行政の対象なりニーズとしての個人、企業等の意識・行動面の基本的変化である。うち①は一見矛盾するような変化であるが、例えば、大規模小売店舗法の廃止や基地問題のように、一方にグローバルスタンダードなり国際的義務の増大傾向があり、他方、基地や施設の設置に対する反発など地域化の傾向が強まり、その狭間で、国家（行政）の機能低下ないし弱体化が表面化しつつある。そして、そこを補完・代替すべき自治体が、これまでの中央依存システムから脱し得るかが問われ、また同時に、②の自由化・個性化の傾向が、単に住民や地域のエゴイズムに向かうことなく、公共・公益性を確保できるかどうか問われることとなる。

③資源（ヒト、カネ）の切迫化

④高度情報システム化

この二つは行政の手段なり資源面の基本的変化である。ヒト、カネ、土地、情報等の行政資源の中でも、非成長時代・少子高齢社会の到来と、GDPに匹敵する500兆円超の国・自治体の累積債務は、これから行政が使えるヒトやカネは減ることはあっても増えることは期待できない厳しい資源の制約・切迫化を意味している。これまでのような比較的若い労働力が多かった右肩上がり時代の行政サービスやハコモノなどが許されなくなることは言うまでもない。

一方、その資源制約を緩和・克服する唯一の方法でもあるのが、④のもう一つの資源（情報）のシステム化である。コンピュータシステムによる情報化・ネットワーク化は、ポスト工業社会の象徴的現象であり、インターネットの爆発的拡大にみるように、最も激しい環境変化である。

(3) 行政システムの変質

行政システムがその環境に適応できなくなった要因として、急激な外的変化とともに、システムそのものの変質もみておく必要がある。

行政システムも社会システムの一つとして、その時代や社会の影響を受けつつ変わっていくのは当然であり好ましいことでもあるが、しかし、病理的な体質への変化には注意を要する。その病理的な現象ないし変質について、システム面（①②）と、それを構成する公務員（③④）の両面から検討する。

①弾力性の喪失 —— 供給過剰システム

もともと企業のような市場メカニズムを持たない行政サービスの場合、需要を上回る供給過剰になりがちで、膨張・硬直化という病理現象に陥りやすい。

敗戦から1950年代の行政システムは、乏しい資源の中で、復興や衣食住の充足、新制度の構築にフル稼働し、まもなく迎える高度成長や東京オリンピック（1964年）、OECD加盟（同）など先進国の仲間入りの準備を短期間で的確にリード・処理することができた。

しかし、前述のように社会の転機となる1960年代末から、行政の肥大化・硬直化が表面化し、1省庁1局削減や特殊法人の整理（1967年）、国家公務員

の削減と上限設定（1969年の総定員法）など種々の対策が試みられた。特に高度成長が終わり財政赤字が急拡大した1970年代後半から80年代にかけて、臨時行政調査会の活動や予算のシーリングなど改革が継続されたものの、硬直的な供給過剰の行政システムは基本的に変わらず、高成長時代の惰性のまま環境変化に適応する弾力性を回復することは出来なかった。

最近の例で言えば、1960年代に計画されたダムや干拓、港湾などの公共事業が見直されることなく今日まで続行されたり、また郵便貯金の膨張とともに、その出口である特殊法人事業も肥大化するなど、それら事業の成果や効果よりも、民間事業者、自治体を含む供給システムの体制維持・拡大が自己目的化し、その過剰圧力による「仕事さがし」が常態化するに至った。⁽²⁾

②統合・改革力の低下 —— 責任回避システム

'55年体制と言われる安定政権の下で、経済の自由化・国際化そして高度成長を達成する施策や制度は、転換期の1970年前後迄にほぼ整備され、その企画・立案に行政（官僚）は力を発揮した。そして、その行政（官僚）の人的、財政的中心に位置したのが大蔵省であり、政治を含めた政策の統合・調整、改革・実施のために、その有する予算・財投、税制、金融、国有財産等の強力な行政パワーが動員されたのだった。

しかしその後、政治の不安定化や政官関係の変化、大蔵省の相対的地位の低下とともに、タテ割り行政の弊害や懸案事項の先延ばしが目だつなど政策の統合力、実行力が弱体化し、行政システム全体の責任能力、自己改革力が低下しつつある。

例えば、旧国鉄の28兆円にも及ぶ累積債務の処理問題や、国有林野事業の再建問題にしても、関係省庁はもとより、政治や大蔵省も政策統合・調整、改革のイニシアチブと責任をとることなく、ズルズル先送りして更に悪化させ根本的解決を困難にしている。

③個別利益の優先

行政システムを構成しているのは個々の公務員であり、システムの変質は同時に公務員の変質をも意味する。弾力性や統合力を低下させるセクショナリズム（割拠主義）は、システムや組織の問題であるとともに、それと相互作用的

な構成員の意識・行動（縄張り根性）の問題でもある。

その公務員の世界は既に、大きな世代交替を終えつつあり、戦後生まれがほとんどで、転換期の1970年前後に公務員となった世代が上層部を占めつつある。

前に整理したように、企業など組織と個人、その関係が大きく変わりつつある現在、個々の公務員の意識や行動、行政機関との関わり方なども同様に変質しつつあることは言うまでもない。社会一般に個人主義的な感覚・行動が広がる中で、例えば行政改革の一連の過程をみても、国益より省益・局益、更に公益より私的利害を優先させる個別利益擁護の傾向が強まりつつある。そして、「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」へと制度転換しながらも、その「公僕」意識も定着し得ぬまま、同時に健全なエリート意識も喪失しつつあると言える。

セクショナリズムや天下りなどシステム肥大化の要因でもある公務員の私的利益追及を前提として対応策を考えるか（例えば公共選択論、公務員倫理法など）、それとも私企業とはことなり、国益・公益を優先させる公共マインドを保持した公務員像を再構築するかが課題となる。

④自己規律の低下

モラル・ハザード（倫理の欠如）は、なにも行政分野だけではなく、今、企業や地域社会でも問題とされており、また、公務員の汚職や公費不正なども、古くから繰り返し摘発、指摘されてされてきたことではある。

しかし、リクルート事件の文部、労働両事務次官の逮捕をはじめ、最近における厚生事務次官の福祉汚職、通商産業省の内紛や大蔵省の業界癒着などは、霞が関中枢のエリート高官の不祥事だけに、これまでとは異なるモラル・ハザードの象徴的現象である。また自治体においても、ゼネコン汚職での数県知事の逮捕をはじめ、官官接待やカラ出張等組織ぐるみの不正慣行など、規律の低下は著しい。

これら自己規律の低下の背景には、前記の個別利益優先の傾向があることは言うまでもないが、関連して、近年の公務員気質なり行動様式の中にその原因を探ると、

- ・本来の立場、使命なり目的を忘れたポスト争いなど、歪んだ上昇志向・権力

志向が強いこと、

- ・政治（家）やマスコミ、関係業界等との節度のない親密性を評価・誇示する傾向がある一方、OBや先輩・同僚との関係が希薄化して内部的コントロールが弱化していること、
- ・中央（本庁）志向・地方軽視の人事システムなどにより、公務員生活のほとんどを本庁（霞が関）で過ごす幹部が多く、現地感覚・バランス感覚不足はもとより幅広い視野や教養、実務専門知識も不足がちとなること、
などを挙げるができる。

2. 行政システム変革の基本方向

以上の、行政を取り巻く環境の変化と、システムそのものの変質を踏まえた上で、その変革の基本方向として、①自己改革システムの再構築、②自治体の改革と地域の強化、そして③行政の情報システム化・オープン化、の3点を考える。

(1) 自己改革システムの再構築 —— 公務員改革とコントロールシステム改革

既にみたように、行政の肥大化・硬直化、セクショナリズムなど病状の根本は、要するにシステムが自己回復・改革力を喪失した点にある。今回の橋本行革のような政治的荒治療に至らざるを得なかったことが、その事を示している。

行政システムが自己改革力を取戻し、環境変化に柔軟に対応するための弾力性を回復する方策を、公務員（制度）とコントロールシステムの両面から検討する。

①公務員（制度）改革 —— 一括採用・管理システムの導入

システムの対応力や柔軟性は、最終的に個々の公務員の能力、意識や行動など全人格にかかっており、従って公務員（制度）改革は、省庁再編など入れものの改革以上の優先重要課題である。しかし、人に関する問題だけに教育改革と同様に長いスパンと種々の社会的条件の考慮が必要で、先の行政改革会議も主要な改革の視点と方向を示すに止まり、細かな検討は公務員制度調査会に預

けたかたちとなっている。

その中でも取り上げられ、公務員改革の中心テーマとなるのが、いわゆる公務員の一括採用・管理システムの導入である。これは第一次臨調（1964年勧告）以来何度も出ては消える改革課題であるが、今回の最終報告でも、意識的に採用と管理を分離し、一括採用については、またしても「引き続き検討」と先送りされた。このことは、表向きの反対理由⁽³⁾はともかく、本音は既得権益（天下りポスト、特定財源など）を手放したくない、その大きな省とそのファミリー⁽⁴⁾の反対がいかに強大であることを示している。

省庁再編や郵政民営化論議の過程をみても、自己（組織）の防衛・拡大にしか関心がない公務員の意識・行動の根源は、生涯を託さざるを得ないその省庁（部門）ごとの閉鎖・硬直的な採用・管理システムにあることは改めて言うまでもない。

従って、国の将来や公共の利益を最優先する柔軟なシステム構築のためには、少なくとも幹部候補（I種試験合格者など）の公務員について省庁（部門）ごとの本籍をなくし、すべて日本国公務員として、入口（採用）から出口（退職）まで一括した管理システムが欠かせず、試行的にでも導入する時期に来ている。

フランス⁽⁵⁾や国内の大企業・都道府県でも行われているように、一括採用後その希望と特性（成績等）に応じて省庁（部門）に配属し、省庁（部門）間の異動・昇進の過程で、より自己に適した仕事（ポストや専門分野）を通して、それぞれスペシャリストとして成長していくオープンなシステムが、公務員個人のライフスタイルとしても、また行政システムの統合力、総合性からも優れている。

一方、公務員退職後の処遇や再就職が現役の人材とモラルの確保に直接影響するだけに、恐らく一括採用以上に難しく重要なのが出口（退職）の管理である。省庁（部門）ごとの再就職ポストの維持・拡大が、特殊法人等公的部門の肥大化や天下りの弊害を生んできただけに、その改革のためにも、省庁横断的な退職・再就職管理の統一的システムの導入が合わせて必要となり、更に、官・民の間の雇用流動化も課題となる。

②コントロールシステムの改革⁽⁶⁾ —— 成果指向型システムへの転換

行政を本来あるべき方向にコントロール（統制・制御）するシステムとしては、各行政機関内部の自己コントロールのほかにも、行政監察、会計検査、自治体の監査委員監査や議会のコントロールなど、幾重もの制度が用意されている。しかし、最近における、厚生省の薬害疑惑や福祉汚職、相次ぐ自治体の公費不正でも、これら制度がそのディスクローズと規律作用を果たし得なかったことなどから、コントロールシステムの見直し・改革が各方面で始まっている。既に自治体には外部監査制度が導入されたり（1997年地方自治法改正）、また参議院に行政監視委員会を新設するなど国会法の改正が行われたりした（1997年）。

一方、行政批判の高まりや、人的・財政的な資源の制約を背景に、軽視されがちだった政策・施策の評価の重要性がクローズアップされ、行政改革会議の最終報告でも、評価機能の充実強化が取り上げられている。つまり、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルの中で、プランや予算を偏重する従来型のシステムから、その結果や成果を測定・評価して施策へ反映させるSee（フィードバック）機能の拡充、いわゆる成果指向型システムへの転換である。例えば、公共事業の実施中の状況や実施後の効果などを的確に把握して、逐次、企画・計画部門に情報提供して柔軟に対応していくのが自己コントロールシステムの役割であるが、我が国では、この各行政機関内部の自己規律的機能が最も弱体であり、供給過剰で非効率・不適合な事業が多いなど、環境変化とのギャップ拡大の要因ともなっている。

従って、旧来の予算偏重・供給優先のシステムから、成果や業績の測定・評価を重視するシステムへの転換のためには、内部・外部コントロール機能の再編整備、特に自己改革システムの充実強化が必要であり、併せて、コントロール過程の透明化のための情報公開制度と、迅速・合理的な評価のための情報システム（後述）が重要な意味を持つこととなる。

また、自己コントロールシステムの改革・強化に関連して、予算編成、決算など財政コントロールシステムの改革も欠くことができず、特に、これまでの不正防止に重点をおいた事前規制型の予算・会計制度から、成果や効率性を重

視した弾力的で透明なシステムへの転換が急務となる。

(2) 自治体の改革と地域の強化 —— 自立・自己責任システムの確立

国と地方自治体を合わせた全行政のうち、その自治体の公務員数や仕事の量（財政支出）が既に7割以上を占めるに至り、また両行政は複雑に絡み合う補完協力関係にあるだけに、自治体の改革を抜きにして、行政システム全体の改革を達成することは出来ない。

これまでの我が国の行政改革は、主として国の行政や国家公務員に焦点が当てられ、自治体や地方公務員については、1955年前後の市町村合併以来ほとんど大きな変革はみられない。

例えばアメリカでは、1970年代末からの、いわゆる「納税者の反乱」を契機に、市民を巻き込んでの自治体の行政改革が先行した「下からの変革」が特徴的で、我が国の場合、も一つ住民や地域の盛り上がりがないのと対照的である。

今度の行政改革会議でも、地方の行財政制度については、ほとんど議論のないまま地方分権推進委員会に任せるかたちで本格的な検討は先送りされている。

その推進委員会は、1995年発足後2年余の審議の末第4次までの勧告を終え、現在は政府において、それらを盛り込んだ地方分権推進計画を策定し、法制化する段階に移っている。

その中には、機関委任事務や地方事務官制度の廃止・再編など画期的な内容が含まれているが、勧告の主たるねらいは、50年来の戦後体制である国の自治体に対する強い干渉・関与を清算するところであり、当然ながら、むしろ国の行政の改革に重点がある。

従って、自治体なり地方制度そのものについては、分権化に対応する「受け皿」として、受け身的な整備・改革に止まっており、より自発的・基本的な制度改変には踏み込まれていない。また、国の関与を廃し分権を実質的に担保する財源的側面は、危機的な国の財政と表裏不可分にあるだけに、地方交付税制度の改革など具体的な検討、進展はみられなかった。

前述のように個人や企業のグローバル化・地域化という環境変化の中で、国

の機能低下を補完・代替し、地域を統合・活性化する自治体の役割は重大になりつつあるが、県、市町村ともに、人的・システムの弱体であり、特に当面、公的介護保険の運営主体など機能強化が急がれる市町村の地域公共システムの再編改革が必要となる。

その変革の基本的な方向、方策等を挙げると次のとおりである。

- ①ゴミ処理から、ホールや老人ホーム等施設設置の計画、運営まで、その地域のすべての問題について、そこの住民や自治会、町内会等コミュニティが参画、主導する、地域自治・責任システムを育成する。
- ②市町村のシステム強化のためには、合併・規模拡大が不可避であり、その障害ともなっている交付税⁽⁷⁾、起債等の制度を基本的に見直すとともに、分権に伴う財源拡充に当たっては、補助金、ギャンブル等への依存体質を改革するため、自主課税、受益者負担など自己努力を促す自立的徴税システムに改変する。
- ③地方自治法を全般的・根本的に見直し、市町村に対する国又は都道府県の後見人的な保護・監督を撤廃し、自主・自律的な組織編成、行財政運営など自己責任システムを導入する。

(3) 行政の情報システム化・オープン化 —— 「電子政府」への転換

今、行政に最も大きなインパクトを与えつつあるのが、いわゆる情報革命である。

インターネットの拡大・普及や、GII（世界情報インフラ）へ向けての各国の激しい動きの中で、先進諸国や民間企業にも遅れをとっていると言われる我が国行政の情報システム化についても、「行政情報化推進基本計画」（1994年閣議決定、1997年改定）に基づき、職員1人1台パソコンの整備、霞が関WAN（広域ネットワーク）の運用など鋭意進められている。

コンピュータシステムによる行政の情報化・ネットワーク化は、前述の資源（ヒト・カネ）の制約を克服する行政の効率化や、ワンストップサービスなど住民・地域に対する行政サービスの改善に止まらず、行政システム全体に以下のような基本的変革を迫るものである。

- ①組織内または機関相互間での情報の共有化による、ボトムアップの意思決定・稟議制度の改革と組織編成の改変
- ②民間企業や住民・地域とのネットワーク化による、許認可等行政手続きの改革と住民投票など行政ニーズ把握方法の改変
- ③行政施策の結果・効果情報の正確・迅速化による、行政の評価・コントロール機能の充実強化
- ④予算・決算・会計制度の情報システム化と情報公開制度の運用による、予算編成の合理化・透明化、慣行的な会計違反・公費不正の改革・是正

一方、行政情報に係るもう一つの重要な制度、開示請求制度（情報公開法）については、いよいよ1998年3月を目途に法案提出が進められ、また既に10年以上の運用経験を持つ自治体の情報公開制度は、住民意識の革新に伴い行政の監視・コントロールに威力を発揮して、行政システムの在り方そのものを変えつつある。すなわち、これからの行政システムにとっては、公開性（透明性）と説明責任（アカウンタビリティ）⁽⁸⁾がキーワードとなり、また、この情報公開制度を裏で支える行政文書の管理についても、これまでの各機関ごとの内部処理から公開のための共通的管理へと転換され、同時に、その文書の電子情報化が不可欠となる。情報公開制度の創設では先行した自治体ではあるが、その情報システム化の遅れが今日の運用の混乱をもたらし、諸改革の障害ともなっている。

この情報化による行政システムの変革、つまり、これまでの「紙の政府」から「電子政府」への転換には、パソコンやネットワークなど情報インフラの整備のほかにも、例えば、文書の決裁印に代わる仕組みや、本人確認のための個人識別コードの導入など課題も多く、また何より意識の改革が前提となる。しかし残念ながら、今回の行政改革会議でも、この情報システム化については論議もみられず、地方分権推進委員会でも十分認識されていないのが実情である。

結語 —— 信頼型社会へ

この執筆中に行政改革会議の最終報告が出された（1997年12月3日）。

財政と金融の分離問題の決着が延ばされたり、行政改革担当大臣が短時日で途中交替したりしたのが影響してか、その報告書に対する世論調査やマスコミの評価は良くない。

しかし、本文でも述べた不十分な点はあるとしても、例えば、中間報告から後退したと批判される郵政事業の5年後の公社移行と資金運用部への預託廃止一つとっても、大改革への重要な一步として評価できる。また最も騒がれた22府省庁から1府12省庁への中央再編成は、閉塞・惰性状態の現体制を打開する大きなインパクトとなるばかりでなく、統合・調整力を強化し柔軟な行政システムへの変革の契機となり得る。そのほか政策立案部門と実施部門を分離し、それぞれ責任分担させる独立行政法人（いわゆるエージェンシー化）や、評価・コントロール機能の充実強化など注目すべき提案も多く、仮にこの全てが目標の21世紀初頭までに実現されるとすれば、確かに時代や社会の転機に沿う行政システムを構築できよう。しかしながら、その実現には相当の困難が予想され、政治状況や、行政システム自身の改革力に左右されるだけでなく、変革に伴う痛みや摩擦に耐え得る社会（国民、企業、地域など）の弾力性、適応力もまた試されることになるからである。

ところで、今次の行政改革は、そもそも行政システムが環境変化に適応できず、国民や地域社会の信頼を亡くしつつあるところから始まっており、最終目標はその信頼回復にある。今後、複雑化する国際社会への戦略的対応や、国内の諸改革、更には首都機能移転、デノミ等、長期的個別課題への専門的準備など、政治を裏で支える行政システムの役割は重大であり、社会の信頼を得てシステムを担う真のスペシャリスト（エリート）の育成、確保が欠かせない。その行政改革を乗り切り、信頼型社会を再構築できるかどうかは21世紀の日本がかかっている。

〔注〕

- (1) 1964年から1994年までの30年間の行政（官僚）体験のうち、行政管理庁、総務庁、第2臨調を通じての、行政改革、監察・調整関係の業務が最も長く、そのほか大臣秘書官や、県、大蔵省、通産省、農水省等への出向経験も多い。
- (2) 公共事業主要3省である建設省（道路、河川、都市整備等）、運輸省（港湾、空港、

新幹線等)、農林水産省(農業農村整備、森林、漁港等)の、いわゆる事業分野別シェアの硬直性も、その供給側主導・優先、つまり成果・需要側軽視のシステムに要因がある。そして、地域の経済・雇用にまでビルトインされた官・民の供給体制の圧力で行政需要の創出、事業(仕事)の発掘が行われる。

- (3) 反対の形式的理由として、①I種職員(2万人)は多すぎて一元的管理は不可能、②権力が集中し内閣制度の根幹に触れる、また実質的理由として、採用時の本人の希望や専門知識が生かされず、③モラルの低下、④専門職員の育成困難、などが通常あげられる。いずれも解決可能であり、むしろ③④は現行制度でこそ問題となっている。なお、一括採用の代替ないし回避措置として「人事交流」がよく持ち出され実施されてきたが、根本的な変革につながらなかったことは30年間の運用実績が示している。
- (4) 例えば、許認可行政や公共事業担当部門のように、権限かカネ(予算)を持つ行政組織(局・課)を中心に、族議員、関係業界・団体、天下りOBなどが一種のファミリーを形成して、自己権益の維持拡大のために団結・行動する。
- (5) フランス国立行政学院(ENA)の入学試験が日本の国家公務員試験に当たり、そこでの長期合同研修の後、卒業成績順にポスト(省庁等)の選択が許され配属される〔八幡和郎「官の論理」(1995年講談社)78P以下参照。〕。
- (6) 詳しくは、拙稿「新行政監察論 — 行政コントロールシステムの再構築 — 」(1997年7月「アドミニストレーション」第4巻1号)参照。
- (7) 地方交付税制度の趣旨は、もともと各自治体のナショナル・ミニマムの確保でありながら、高度成長時代に肥大化・既得権化したまま、ここでも供給過剰システムがビルトインされて、自治体も住民も「他人の財布」を当てにする放漫・無責任経営の根源となっている。また、この制度は弱小市町村ほど有利で手厚い保護となっているため、自主的合併の最大の障害ともなっている。
- (8) 平井文三「これからの行政に求められる情報とは何か—アカウンタビリティの観点から—」(「行政&ADP」1998年2月号)参照。

〔主要参考文献〕

- ・「行政改革会議」最終報告(1997年12月3日)
- ・「地方分権推進委員会」第1次～4次勧告(1996年12月20日～1997年10月9日)
- ・「行政改革委員会」最終意見(1997年12月12日)
- ・辻清明「公務員制の研究」(1991年 東京大学出版会)
- ・横山彰「財政の公共選択分析」(1995年 東洋経済新報社)
- ・フランシス・フクヤマ「TRUST」(1995年 日本語訳;加藤寛訳「『信』無くば立たず」三笠書房)
- ・佐伯啓思「現代民主主義の病理」(1997年 日本放送出版協会)
- ・戸部良一ほか「失敗の本質 — 日本軍の組織論的研究」(1991年 中公文庫)
- ・David Osborn and Ted Gaebler: Reinventing Government (Addison - Wesley, 1992)
- ・David Osborn and Peter Plastrik: Banishing Bureaucracy (Addison - Wesley, 1997)