

# 変わりつつある

## 霞が関のDNA

諮問会議を軸とした政策サイクルは、すっかり定着した。地道な努力が実を結ぶ事例も出始めた。過去の成功体験に縛られた「官」の既得権意識は消えてはいないが、若い世代を中心に「官」の世界は変わりつつある。

岸本周平 国際大学GLOCOM客員教授

毎年6月に入ると、普段静かな霞が関の合同庁舎4号館の5階は、にわかに慌ただしくなる。「骨太の方針」の案文を詰めるため、経済財政諮問会議（以下、諮問会議）の事務局を務める内閣府と各府省との調整が始まるからだ。

橋本行革の柱の一つ、「内閣機能強化」の目玉であった諮問会議も、すっかり霞が関の政策決定過程に定着してきた。諮問会議が2001年に内閣府に設置された後、同年6月に構造改革の基点となる「骨太の方針」が決定された。9月には

して、首相の指示もその場で出され、構造改革が進展してきた。諮問会議の直後には経済財政相が記者会見をし、会議の内容をフリーフィンクするとともに、3日後には議事録の要旨が内閣府のホームページに掲載される。しかも、4年経つと原則として議事録全文が公表され、発言者まで特定できるという完全な情報公開が行われている。

これまで予算編成は、査定当局である財務省主計局と各予算要求官庁及び与党の各部会の間での折衝が中心だった。夏のシーリング決定や概算予算要求の際、また12月に入って予算折衝が佳境に入ってくると、メディアで各種報道がなされるが、水面下での折衝の内容はほとんど報道されず、国民には何が論点なのか、実にわかりにくい状況だった。

諮問会議ができてからは、重要な政策マターに関して、分析や提案を要領よくまとめた「民間議員ペーパー」と、その提案に基づく閣僚間の議論が、ほとんどリアルタイムに国民の前に提示されるようになった。

現行の社会保障の何が問題なのか、社会保険庁の改革の方向はどうかあるべきか、地方分権のための三位一体改革はなぜ必要なのか等々、内閣府のホームページにアクセスすればその論点が手にとるようにわかる。これまでの予算編成過程がいわば密室のなかでの議論であったことに比べ、コペルニクス的な大転換が行われたと言つべきだろう。

当初、各府省はこの新しい政策決定過程になじむことがな

「改革工程表」、12月には「予算編成の基本方針」、そして、翌02年1月には中期展望としての「改革と展望」が出された。その後、夏には「予算の全体像」が出されることになり、現在では、骨太の方針 予算の全体像 予算編成の基本方針 改革と展望というサイクルが確立されている。

この間、4人の民間議員がペーパーを諮問会議に提出し、関係閣僚を諮問会議に招いて議論を深めていく。取りまとめる役の経済財政政策担当大臣が、合意点を確認しながら、時と

かなかできなかった。予算編成過程の主導権を取り続けてきた財務省主計局からすれば、権限縮小の危機というところであったであろうし、政府税調以外の場で税制改革の議論が行われることは、主税局にとって想像を絶することではなかった。厚生労働省年金局にしても、主計局厚生労働係以外に、年金改正に注文をつける組織が現れるとは夢にも思わなかったはずである。

しかし、時間の経過とともに、論点が整理され、議論がオープンになればなるほど、合理的な政策は国民に支持されることわかつてきた。今では、財務省の主計、主税の両局は諮問会議とうまく棲み分けており、与党との連携による諮問会議への牽制は行いつつも、財政再建という共通の目標に関して共闘関係を結んでいると言つてよい。

総務、財務、経産以外の諮問会議の議員を出していない各府省は、与党の各部会との連携によって諮問会議に対抗するという姿勢が基本である。ただし、政策に自信があれば、民間議員ペーパーに対して正面から反論すればよいわけだし、慌てることはないとの認識は共有されつつある。

### 縦割り行政の桎梏を破る

霞が関の「縦割り行政」との戦いも、諮問会議の重要な役割である。相当手強い相手でもあり、なかなか壁を崩しきれ



きしもと しゅうへい 1956年、和歌山県生まれ。80年、東京大学法学部卒業後、大蔵省入省。官邸、主税局、主計局勤務等を経てプリンストン大学客員講師、経産省文化情報関連産業課長等を歴任。2004年、財務省国庫課長を最後に退官し、トヨタ自動車に入社。現在、内閣府政策参与を兼務。

ない場合もあるが、医療制度改革、年金改革、道路公団改革、郵政民営化などは、諮問会議での議論をきっかけに事態が動き出したことも確かだ。改革が中途半端に終わったとの批判はあるが、一歩でも前に進んだことを評価する見方もあり、評価は歴史に委ねるしかない。

ミクロの行政の世界でも、諮問会議を使った地道な改革努力が行われている。「改革工程表」を使った成功事例を一つ紹介しよう。

政府による情報システム調達の失敗は、社会保障庁のレガシーシステムで有名になったが、この問題は経産省が数年前から指摘していた。00年になって、電子政府関連の情報システム調達が急増すると、極端な安値落札案件が頻発し、翌年1月には公正取引委員会が注意例示や警告を行った。しかし、単年度予算主義の弊害で、数年かかるシステム開発の初年度を安値で落札し、2年目以降は随意契約で高額な請求をするというビジネスモデルが定着し、NTT、富士通、日立、NECの4大ITグループで、政府調達の6割を占めるという寡占市場に陥っていた。

それでも、他の府省は聞く耳を持たなかった。そもそも調達は各府省の権限であり、現状を変えることに常に慎重になる官僚の保守性に加え、「専門性がない」と経産省から批判されたことへの反発もあったからだ。そこで、経産省は諮問会議との「共闘」作戦に出た。

01年9月の「改革工程表」に、02年度中に「情報システムに係る政府調達制度の見直し（ソフトウェア開発プロセス改善・評価指標の導入）を図る」との一文が盛り込まれる。「改革工程表」に入った以上、他の府省も無視はできない。この一文を受けて、同年12月に総務省、経産省、財務省が事務局となり、「情報システムに係る政府調達省連絡会議」を設け、03年3月には評価方式の見直し、入札参加制度の見直し、調達管理の適正化に関する申し合わせを行い、その後も毎年、各項目の詳細を詰めて、今年3月には申し合わせ項目の詳細を最終決定した。この間、各府省にはCIO（チーフ・イン

フォメーション・オフィサー＝情報化統括責任者）が置かれ、民間からの外部人材によるCIO補佐官制度も確立した。これで、制度面での手当てはほぼ整った。

もちろん、執行現場の意識改革には時間がかかる。成果が出るのはこれからのことだが、たとえば会計検査院の基幹システムの運用委託費が、2億4300万円（03年度）から730万円（05年度）へと30分の1になるなど、霞が関の常識が打ち破られる事例も始めている。

各府省に潜在する改革派官僚にとって、諮問会議は「敵」ではない。むしろ、既得権益グループに対する戦いの狼煙を上げる格好の舞台となっているのだ。

諮問会議の果たしたもう一つの成功事例が、「PDCAサイクル」を霞が関に定着させたことだ。

のツールだ。

ただし、取り組みが進まないということは、それだけ霞が関の抵抗が強いということでもある。

諮問会議の議事録を丹念に読むと、公務員制度改革や幹部の官民交流など、組織防衛や官僚の身分保障に関する論点については、霞が関側の反論に熱がこもっている。あるいは、高齢者医療費などの適正化には、日本医師会などの既得権益を守ろうとする圧力団体の影が透けて見える。いわゆる政・官・業（圧力団体）の「鉄の三角形」はまだ、消えてはいない。

先述したように、霞が関の中に改革派がないわけではない。20年以上、霞が関に在籍してきた筆者の目には、構造改革に対する世代間ギャップが存在するように映る。

一般的に審議官・局長以上の幹部は、「それは言っても自分の代で省利省益が侵されるのは困るし、組織や権限が縮小するのは嫌だ」との傾向に陥りやすい。むしろ、局長クラスでも一途な改革派はいるし、30代の課長補佐でもビックリするよつな保守派もいるから、一般論は危険である。

話が単純でないのは、保守派の幹部が必ずしも私利私欲で自己保身に走っているわけではないことである。彼らも天下国家を考えてはいるのだが、根回しに依存する「鉄の三角形」時代の過去の成功体験に捕らわれ、情報公開を基本としPDCAサイクルに依拠する行政手法の変化について来られない

## 霞が関に生じている世代間ギャップ

05年4月、民間4議員が発表した『基本方針2004』の総点検結果は、骨太2004の主な項目に対して、「十分な取り組みがなされた」から「取り組みが全く行われていない」まで、5段階評価をつけたものである。

特にテキの悪かったのは、公務員制度改革や幹部の官民交流で、「具体的工程のメドたたず」と酷評された。また、「高齢者医療費の伸びの適正化方策や公的保険給付の内容及び範囲の見直し」「高齢関係給付の比重が高い現在の社会保障制度の姿の見直し」による少子化対策の充実も、最低のランクの「×」がついた。

各府省は諮問会議によるCheckを受け、Actionをやることに求められる。重要なものは、翌年の「骨太」（今年であれば「基本方針2005」）に盛り込まれ、再びPDCAサイクルの対象になるのである。改革が成就するまで執拗に追いかけていくこの手法は、民間企業が生産性を高めていく上で必須

場合が多いのだ。第一線の新聞記者とデスクの関係にもあるような、現場感覚との齟齬が存在する。たとえば、行政の透明性に対する感性の違いなどだ。

その結果、諮問会議を活用しようとする改革派の若手官僚が、幹部の支持を得られないケースが起きる。幾度かの衝突や挫折を経て、自分の府省ではもはや改革ができないと思っただ改革派は、さっさと退官する。毎年、大勢の若手キャリア官僚が早期に退官する背景の一つは「うつうつ」ことである。

## 官から民へのパラダイムシフト

日本経済が停滞していた90年代は、「失われた10年」と呼ばれ、暗いイメージで語られることが多いが、市民の価値観や社会のパラダイムが大きく変化したことは、積極的に評価すべきである。

すなわち、戦後の開発主義経済体制下には成功した政府主導の経済運営が行き詰まりを見せ、日本政府やその官僚組織の無謬性神話が崩壊した。平たく言えば、「お上」の言う通りにしていれば、間違いはないという市民の意識が不可逆的に変わってしまったのである。

パラダイムシフトが起きる前には、公の仕事を行く、私的な営みは民が行うということが日本の常識であった。しかし、「公と私」という概念は分野の別であり、「官と民」は運

営主体の別を示す概念である。

これまでは公の分野は官に任せていたが、官の非効率性やモラル低下が顕在化するにつれ、公の仕事であっても民で行った方がよいのではないかと考えられるようになってきた。現にも資するのではないかと考えられるようになってきた。

特に、事業的なものは民間企業に委託した方が効率的な場合が多い。地方自治体経営学会の調査によると、公立直営を100とした場合、民間のコストは学校給食で47%、保育所27%、守衛54%、可燃ゴミ収集45%と、軒並み半分以下である。

こうした公共サービスを民間に開放する手法として、「市場化テスト」の導入が今年の「骨太2005」の目玉のひとつになった。「市場化テスト」では概念が分かりにくいので、「骨太」では「公共サービス効率化」と言い換えられたが、これは「官民競争入札」による官業改革を目的とするものである。

まず、官による公共サービスの中で、民間から提案のある事業に関して、官と民の間で競争入札をし、その結果を質と価格で評価する。官が落札した場合には官業の効率化が可能になり、民が落札した場合には民需の創出が可能になる。どちらが落札しても、公共サービス自体は効率化される。

米国では飛行場運営、上下水道管理、刑務所や公共施設管理等に、英国でも公共施設管理の他、道路維持管理、清掃廃棄物収集処理等に、豪州では旅券申請の受領・手数料徴収、失業者就労支援業務にまで市場化テストが導入されている。

もし、「構造改革のスリットが遅い」と批判するのであれば、設置法を改正し、「諮問会議」から「決定機関」に権能を変更することも考えていくべきだろう。

小泉政権後も、構造改革路線を続けていくためには、これまで以上に優秀な人材を諮問会議事務局のみならず、霞が関全体に集中して、政策立案機能を高める必要がある。

そのためには、NPOの形で政策シンクタンクが設立され、政府提案に対するレベルの高い代替案がいつでも用意され、政策に関する競争市場が存在しなければならぬ。

また、霞が関が情報を独占していた「発展途上国」の時代はともかく、現在のように人材面でも情報面でも民間の方が霞が関をはるかに凌駕している日本では、民間ビジネスの経験や大学での高度な研究実績のある人材を、官僚として積極的に採用していくべきである。

米国型の猟官制度には長所も短所もあるが、ポジションの専門性に着目した公募型の民間任用は、早急に実施するに値する。逆に、行政経験があり、マネジメントの実務能力や政策立案能力の高い元官僚が、NPOの事務局やシンクタンクの研究者として活躍できるインフラ整備も急務だ。

民から官へ、官から民へ、人材が自由に移動できる流動性を一日も早く実現すべきである。④

(本稿は筆者の個人的見解であり、所属組織の意見を代表するものではない)

このように巨額の費用を節約できる市場化テストを本格的に導入するため、「骨太2005」に05年度中に「公共サービス効率化法(市場化テスト法)案(仮称)を国会に提出するべく、速やかに準備することが謳われている。

## 「政策競争」の市場拡大を

諮問会議が政策決定過程をオープンにしたことは、小泉政権が構造改革を進める際の「武器」になった。だが設置法上、諮問会議には本来、調査審議の権能しか与えられていない。