

オピニオン

行政改革(最終答申)の評価

はじめに

昨年11月に鳴り物入りで設立された行政改革会議は、1年間の討議を終え本年12月3日最終報告を公表した。最終報告においては、中央政府の2001年における1府21省庁から1府12省庁への再編、郵政3事業の国営化の維持、大蔵省行政について財政金融分離の先送りなどを決定した。総理の「火だるま」発言で内外の強い関心を集めた行政改革は、果たして期待どおりの成果を得ることが出来たのであろうか。橋本行革の評価についての理論的な側面からは小塩論文(「公的セクターの役割とその再検討」)が、また海外の行革先進諸国との比較における評価については岸論文(「海外4カ国の公的セクター改革と日本への視点」)において詳しく触れられているので、本稿においてはこれらの論文との重複を避け、経済のグローバル化との関連における政府の役割といった観点を中心にその評価を行いたい。

マーケットの期待に応えられなかった橋本行革

これまでの行政改革が満足のいくものでなかったのと同様に、今回の橋本行革もまた国民の期待に応えるものとはならなかった。率直に言って失敗と評価してよいだろう。筆者がそう考える理由は、マーケットによって答えがだされていると考えるからである。経済のグローバル化が急速に進展しつつある今日の日本経済の大きな特徴は、政策の評価がマーケット(市場)によって即座になされるという点にある。それなりの権威のある人間を集め、何かお祭り騒ぎをやっていけば、それでお茶を濁せるという時代ではない。旧来の政治手法は全く通用しないし、結果を出さなければ評価されない。政策の評価は、日本の国民やマスコミだけが行うわけではない。今日では、むしろ市場による冷酷な政策に対する審判が日毎強まっているというのが重要な特徴であることを忘れてはならない。

これに関連して、筆者はすでに本誌(97年7月)においてそうした視点の重要性について述べた。そこでは、「正念場に立つ日本の行財政改革」というタイトルで、日本の行政改革が最早後戻りを許されない段階に来ていることを指摘した。とりわけ、当時は(と言ってもわずか半年前のことであるが)内外のマスコミが日本の改革についてポジティブな評価を下していた。とりわけ、海外の論調には、日本の改革に対する予想以上の強い期待が見られた。ロンドンエコノミストをはじめ海外の主要誌が「今度こそ外圧でない日本の内なる改

客員研究員（立命館大学教授） 白 川 一 郎

革が始まる」と主張したのである。これに対し、筆者は内外の期待の強さは、仮に改革が進まなかった場合逆に大いなる失望につながり日本経済に相当のリパーカッションをもたらすリスクを警告した。

その後の展開については、周知の通りである。行政改革会議が9月に中間報告を公表した直後の、総務庁長官をめぐる内閣人事のつまづきから行革への動きは残念ながら大きく後退してしまった。一見関係がなさそうに思われるが、今回の株式市場の動揺の直接的な背景は、市場の政策に対する不信に由来している、と筆者は考えている。もちろん、東アジアの金融市場の動揺・消費税増税の予想以上の悪影響さらには証券不祥事など様々な要因が複合的に作用したことも事実であるが、それ以上に何と云っても海外の市場参加者に大きな政策遂行の不信感を与えたことが強く影響している。多くのエコノミストが指摘するように景気対策を出すと出さないとかといった小手先の問題ではない。その根本には、構造改革の一環である行政改革を遂行する政府の能力に対する不信が横たわっている。

政治のリーダーシップの欠如こそ最大の問題

どの識者も指摘しているように、中間報告の内容はそれなりに評価できるものであった。中間報告から最終報告への変化の過程において、今日の日本の政策決定の重要な問題点が露呈したと筆者は考える。

中間報告（97年9月3日）でのポイントは、大きく 内閣機能の強化策、1府12省庁案、郵政3事業の改革、の三つにあった。ところが、最終報告がまとめられる3ヵ月の間に政府与党とりわけ自民党との調整の過程で以上3点について大きく修正されてしまった。

内閣機能の強化についてはとくに異論はでていないが、まず省庁再編に関しては中間報告で産業省の所管とされていた情報通信業務が最終報告では総務省の外局として現在の郵政省がそのまま残ることになった。また、中間報告では、公共事業関連官庁として国土保全省（農林水産省と建設省の河川局）と国土開発省（国土庁・運輸省・北海道開発庁・沖縄開発庁・河川局以外の建設省）の二つに分かれていたが、最終案では建設省を分割しないで、建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁の4省庁を統合して国土交通省にすることとなった。また、中間報告では国土保全省に統合されることになっていた農林水産省はそのまま存続することになった。郵政3事業に関しては、中間報告では簡易保険に

については民営化を、郵便貯金については民営化のための条件を整備する、郵政事業については国営事業とする、という案であったが、最終報告では3事業とも一体として国営を維持することになった。総務省のもとに置く郵政事業庁の所管として5年後に新型公社化を目指すとしている。

中間報告から最終報告にいたる後退への過程は、行政改革に限らず制度改革の限界を余すところなく我々に教えてくれた。それは、取りも直さず政治のリーダーシップが改革に対しては無力どころかむしろネガティブな形でしか、発揮され得なかったところに明瞭にあらわれている。今回の改革の評価について、料理されるべき「まな板の鯉」が暴れたため改革が成し得なかったとの解説がなされる。しかし、解体縮小される官僚にしてみれば、職務上いささかなりともご説明という形の抵抗の姿勢を示すことはむしろ自然である。理屈のあることに対して、屁理屈を考え出すことなどお手のものの官僚のことである。ましてや、1府12省庁という理屈のない省庁再編案ということであれば、それに抵抗するのは、ある意味で当たり前のことではないか。今回の場合、改革の対象となった官僚が、まな板の鯉よろしく暴れたから行政改革が頓挫したのではない。政権与党での調整の過程は、そうではなく決定すべき政治の側に責任の大半があったことを示している。

そこには、総理自身がかかげた21世紀に向けての日本のシステムのありかたなどという高邁な議論は、残念ながら何処吹く風であった。特定集団の利益あるいは自己の票集めというきわめて近視眼的な関心しか示されていない。先進国の改革の過程をみても、どこの国でも改革の主役は政治家である。今回の場合も、いかに官僚が抵抗の姿勢を示したとはいえ、政治の場で決定しさえすれば中間報告程度の改革は、中途半端ではあるにせよ、最低限進捗したのである。

行政改革はスタート台に、永続性ある議論を

今回の行政改革の評価を行うにあたっては、先ず行政改革という政策課題が重要性を帯びてきたその背景について理解しておくことが重要であると考えられる。95年の総選挙において、与党・野党を問わずどの政党も行政改革を選挙の旗印に掲げた最大の理由は、93年から94年にかけて起こった中央官庁の腐敗事件であろう。また、折からの長きにわたる経済の停滞ともからんで、官主導から民主導への方向転換の必要性が強く認識されるにいたった。その意味で、官僚主導国家からの脱却を図ることが今回の行政改革の一つの大きな背景であった筈である。

官僚主導国家からの脱却との関連では、まず第一に指摘されなければならないのは大蔵省の財政・金融の分離問題であろう。そもそも今回の行政改革の発

端についても、その中心は霞ヶ関で強大な権限を半ば独占している大蔵省の権限分散にあったとする見方もある。しかし、大蔵省のみの改革では納得しがたいであろうから、この際中央官庁全体をまとめて改革するなかで大蔵省の分離解体を進めようという考えである。残念ながら、この点に関しては、世論の期待は完全に裏切られてしまった。中間報告においてすら、大蔵省の財政・金融分離は取り扱われなかったからである。唯一、政党調整の段階でさきがけと社民党が3党の合意事項を盾に自民党案に反対の意向を示しただけである。結局、最終報告においても先送りということで98年1月に結論が持ち越された。

第二に、土建国家からの決別も重要な点である。戦後、50年間にわたって膨大な量の公共投資を行いながら、今なお先進国のなかでGDP比でみて6%という世界最大の飛び抜けて高い公共投資比率に日本経済の特徴が反映されている。すでに多額の財政赤字をかかえ、高齢化・少子化による影響が予想される現在の日本に、こうした多額の従来型の公共投資を継続する余力は最早ない。それにもかかわらず中間報告・最終報告に見られる公共工事を担当する巨大省の出現は、行政の効率化に真っ向から対立するものと言って良いだろう。巨大な利権を有する省の創出とでも言えよう。

第三に、郵政3事業の取り扱いである。この点は、すでに述べたように中間報告から最終報告の段階で自民党によって大きく後退してしまった。中間報告では、民営化を謳っていたのだからそれなりに評価できるものであったが、最終報告では3事業すべてについて5年後に新型公社に移行するとはいうものの、職員の身分は国家公務員ということになってしまった。来年4月からの外為法の自由化を契機として、日本の金融でのビッグバンが始まるとされているが、金融資産のなかに市場原理と相入れない別の市場が存在して、果たして金融自由化など行われるのかという素朴な疑問が生じる。また、郵貯に関しても自主運用を認めると言っても、競争の激しい金融市場で国営企業が果たして生き残れるのだろうか。これまでのように、情報を公開しないということは当然許されないから多額の不良債権が発生した場合、それはまた公的資金で国民が支払えということになるのであろうか。

今回の行革が、その本来の目的から乖離していることは事実としても、行政改革はこれで終わったわけではない。ようやく、スタート台に立ったという認識が必要であろう。今回の行革では、インターネットを使った情報公開が行われたことが一つの特徴であった。膨大な情報が国民に公開されたことは、今後の論議にも大いに役立つものと思われる。こうした貴重な情報をもとに、単に政府部内に止まらない幅の広い行政改革への取組みが今後も継続されるべきである。