

第四百十五回
国会

参议院行財政改革・税制等に関する特別委員会公聴会会議録第一号

平成十一年七月五日(月曜日)
午前九時開会

委員の異動

七月二日

辞任

日出 英輔君
依田 智治君

補欠選任

水島 裕君
田浦 直君

七月五日

辞任

今井 澄君
日笠 勝之君
小泉 親司君

補欠選任

川橋 幸子君
山下 栄一君
吉川 春子君

出席者は左のとおり。

委員長
理事

吉川 芳男君

委員

阿南 一成君
岩永 浩美君
海老原義彦君
太田 豊秋君
狩野 安君
亀井 郁夫君
久野 恒一君
佐藤 昭郎君

事務局側

常任委員会専門
員

常任委員会専門
員

公述人

横浜国立大学名
誉教授
中央大学法学部
教授

清水嘉与子君
長峯 基君
畑 恵君
水島 裕君
脇 雅史君
江田 五月君
岡崎トミ子君
川橋 幸子君
奥石 東君
高嶋 良充君
寺崎 昭久君
藤井 俊男君
山下八洲夫君
魚住裕一郎君
益田 洋介君
山下 栄一君
池田 幹幸君
八田ひろ子君
吉川 春子君
大脇 雅子君
照屋 寛徳君
入澤 肇君
星野 朋市君
奥村 展三君
菅川 健二君
石井 一二君
志村 昌俊君
入内島 修君
成田 頼明君
辻山 幸宜君

本日の会議に付した案件

- 内閣法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)
- 内閣府設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 国家行政組織法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)
- 総務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 郵政事業庁設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 法務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 外務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 財務省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 文部科学省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 厚生労働省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 農林水産省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 経済産業省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 国土交通省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 環境省設置法案(内閣提出、衆議院送付)
- 中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)
- 独立行政法人通則法案(内閣提出、衆議院送付)
- 独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)

備に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)
○地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(吉川芳男君) ただいまから行財政改革・税制等に関する特別委員会公聴会を開会いたします。

内閣法の一部を改正する法律案、内閣府設置法案、国家行政組織法の一部を改正する法律案、総務省設置法案、郵政事業庁設置法案、法務省設置法案、外務省設置法案、財務省設置法案、文部科学省設置法案、厚生労働省設置法案、農林水産省設置法案、経済産業省設置法案、国土交通省設置法案、環境省設置法案、中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律案、独立行政法人通則法案及び独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案並びに地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案の各案を一括して議題といたします。

本日、午前は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案の審査のため、公述人の方々から御意見を承ることといたしております。

御出席いただいておりますお方は、横浜国立大学名誉教授成田頼明君、中央大学法学部教授辻山幸宜君、マツキンゼー・アンド・カンパニー・パートナー上山信一君、武蔵大学名誉教授小沢辰男君、以上の方でございます。

この際、公述人の方々に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多忙のところ御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。皆様から忌憚のない御意見を拝聴し、今後の審査の参考にいたしたいと存じます。

次に、会議の進め方について申し上げます。
まず、公述人の方からお一人十五分程度ずつ御意見を述べいただき、その後、委員の質疑にお答えいただきたいと存じます。

それでは、まず成田公述人をお願いいたします。
○公述人(成田頼明君) ただいま御指名がございました成田でございます。

行財政改革・税制等に関する特別委員会の委員の皆様方におかれましては、二十一世紀の日本の行財政システムを大きく変換しようとする幾つかの法案について大変御熱心な御審議をいただいておりますことに対して、まずもって敬服申し上げます。たいと存ずる次第でございます。また、地方分権の推進につきましては、かねてから非常に深い御理解を賜り、またその推進のためにいろいろ御努力、御援助を賜っていることに対しまして、心から感謝申し上げます。本日は、この席で地方分権推進の一括法案につきまして私の意見を申し上げる機会を与えてくださいましたことを心から感謝申し上げます。

ところで、私は大学に三十八年間勤務いたしまして、その間、行政法、地方自治法、主として法制度を中心として研究教育を続けてきたところでございますが、同時にこの間、日本の地方自治の発展、それからその推移につきましては、地方自治法の施行後の昭和二十年代からずっと見守ってきたわけでございます。その後、審議会、懇話会、研究会等におきましていろいろ地方自治の今後のあり方について提言をいたしましたり、政策の形成にかかわってきたというふうな経過もございます。それで、平成七年に地方分権推進委員会が設立されました後に、その秋ごろから、私は専門委員といたしまして地方分権の推進に参画いたしました。

まず、今回の一括法案の全般的なあるいは総合的な評価でございますが、私は、今申し上げましたように、地方分権推進委員会の中間報告の段階から一次ないし四次までの勧告をいたします際に、専門委員として直接かかわってきたわけでございます。勧告が終わりまして、政府の地方分権推進計画、それから一括法案の作成段階、この段階になりますと当然のことながら直接参画することはいたしませんで、その間いろいろ政府関係者等から一般的な報告あるいは説明を受けてきたわけでございますけれども、その条文がほとんど変わっていく過程につきまして細かいことは存じ上げないわけでございます。

今回の一括法案は、全体として見ますと、勧告に沿ってほぼ忠実に作成されているのではないかと、このように考えております。

法定受託事務の定義でございますとか、あるいは勧告段階では必ずしも十分に詰め切れなかった問題、あるいは勧告当時は想定していなかった条文、そういったものが入ってきたわけでございますけれども、これは全体としては法文に落とす場合には特別な技術もございまして、私も長いこと内閣法制局におりましたのでその間の事情は心得ているわけでございますけれども、そういった法案全体をはつきりさせる、考え方を明確にする、こういった意味からの文言の変化ではなかったかというふうにも思うわけでございます。ただ、このような文言の変化があったことによつて勧告の実態が大きくゆがめられたり、あるいは国の権限がこれによつて特に強化された、こういったことは私はなかったのではないかとこのように考えております。

この点につきまして、もし御異論がございましたら後ほどまたお答えいたしたいというふうに思うわけでございます。

基本的に、全体として、勧告の趣旨や本質的な要素というように考えた事項はほぼ忠実に維持されているというふうに評価しているところでございます。

分権推進委員会の勧告では、分権推進の核心的な部分と考へました地方自治法の改正につきましては、これは情報公開法のとくのようないわゆる法案要綱という、ある程度条文に落とされた形の作業というものはいたしませんでした。

それはどうしてかと申しますと、非常に分権推進の問題というのはその野の広がりがいっぱいわけでございます。非常に膨大な広がりを持ちますし、制度的、理論的に非常に難しいいろいろな課題を抱えているということがございます。しかも、法定受託事務と自治事務の割り振り、あるいは国の関与の制限というものを各法律にわたって一々子細にやらなきゃならない。そのために非常に多くの時間と労力を使つたということがございまして、しかも、勧告をまとめる時期というのが限られておりまして、その目標に向けて全力を注ぎましたということでございます。平成八年、九年の二年間はほとんど夏休み返上という形で非常に膨大な作業に取り組まされ、しかも時間に迫られたわけでございます。

そういう作業過程の中では、いろいろ毎日毎日やっているけれども、さてこれを法文に具体的に落とす場合に法案作成者であればどういうふうにか書くだらうか、あるいは過去に先例のない新しい概念や制度というのが至るところに登場いたしますので、これを法文化する担当官というのは多分大変だろうなということを考えたわけです。

こういった体験を通じて、当時を振り返りながら改めて分権一括法案を拝見いたしますと、あの難しい問題をよくこういう形の条文に書きあらわしたな、あるいはなるほどこの問題を条文化する場合にはこういう表現になるのかな、こういうことを、昔とつたきねづかというところでもございますけれども、時には感服し、時には目からうろこが落ちるような思いでこの法文を拝見したと、これが第一印象でございます。

この一括法案に対しましては、第一線で仕事を担っております地方公務員の方とか、それから一

般の住民の方々からは極めて内容がわかりにくいのではないかと、余り内容が膨大過ぎ、しかも時には非常に技巧的なところもあるのだから、いろいろな難しいことが書かれていられるけれども、どうもよく考えてみると国と地方の関係というのはこれまでとちつとも違わないんじゃないか、本質的には変わるところがないんじゃないか、あるいは税財源に手をつけないでたゞ仕事を自治事務という形で地方に渡してみても、それは結局は分権という立場からいえば空論なのじゃないか、こういったいろんな厳しい御意見がございまして、この御意見は、法案に対する批判というよりも、むしろ勧告それ自体あるいはこの作業の一連の過程に対する御批判であらうかというふうに思うわけでありまして。

こういった御批判の中にはもつともであるというふうにも思われるものもございませんけれども、だからといって今回の法案を先延ばししたいとして百点満点のものに直してみたいということとを考えると、それは恐らく大変な仕事になるだろうと思われまして、それは相当長い期間を要するということになりまして、結局はこれまでの古いシステムというものを温存させるという結果になってしまうのじゃないか、余り現実的ではないというふうに思うわけでありまして。

もちろん、今回の一括法案は百点満点の完全なものではないと、仮に六十点程度であるといいたしまして、この現状を大きく一歩進めるといふことは間違いないところであると思ひますし、これが施行された場合には私は国と地方の間のシステムというものは大きく変わる可能性がある、そういう可能性は極めて高いというふうに思っております。さらに、地方公共団体の自主性、自立性というものが確実に高まってくるだろうというふうに思っております。

ただ、これは申すまでもないことでございまして、けれども、制度を動かすのは人でございまして、ですから、いかにいい制度をつくっても動かす人の側にその意識と力がなければ、これは結局は実効

性が上がらないということになりますので、この法律が施行されましても、やはり国の公務員、地方の公務員あるいは住民の方も含めて関係者の方々の意識の改革というものが伴っていかないと十分なシステム改革の課題というものは達成できないんじゃないかというふうに考えているわけでございます。

それから次に、これはほかの公述人からいろいろ後から御指摘があるかもしれませんが、これも、個別の争点に対する意見をちょっと申し上げたいと存じます。

この一括法案をめぐりましては、これまで国会の審議、特に衆議院の審議状況でございますとか、あるいは学者、評論家、ジャーナリズムの方々の発言、こういったものを通じて少なからぬ争点、何点かの争点が浮かび上がってきております。ここでそのすべてについてコメントすることは、どうしても時間がいまいませんので避けることにいたしますけれども、割合重要で本質的と思われる問題、争点を二つに絞って意見を申し述べたいというふうに思っております。

その第一は法定受託事務の定義についてでございます。

法定受託事務の定義は、勧告の段階、それから政府の分権推進計画段階、さらにここに入っております法案の段階、各段階ごとに二転三転したというところは御存じのとおりでございます。当初は機関委任事務制度そのものを廃止することができるとかどうかということさえも危ぶまれるような状況であったわけですが、平成七年の終わりにごらに廃止するという方針を一応内部で決めまして、廃止後の事務区分というものをどうするか、こういうことを議論してまいりました。当時も、委員及び専門委員、参事の間ではいろんな議論が出たわけでございます。しかし、最終的には、その中から法定受託事務、自治事務、こういう二つにしてみようということで話がまとまりました。次の作業は、そういった二元的な受け皿をつくっていくことに伴って具体的な仕事をどういう

ふうに割り振っていくかということでございますけれども、私どもは、極力、法定受託事務というものを制限すべきだという立場に立ちまして一応の定義をいたしました。さらに、メルクマールを立ててふえないようにしたわけでございます。これは、具体的には、皆様御承知のグループヒアリングというひびき詰め談判の過程で一つずつ詰めたわけでありまして、そういうやりとりの中で、相手方の説明を了承してやむなく自治事務化することを断念したというものもございまして、逆にこちらの主張を押し通して自治事務化させたということもございまして。

その過程の中には、当初の我々の定義やメルクマールに入り切れないものが出てきたわけでございます。極力そういうものを減らしたわけですが、抑止しようと思つたわけですが、やはりそういう枠をはみ出すものが出てまいりまして、必要最小限度の修正あるいは追加というものをいたしたてきたわけでありまして。

そういうことで、勧告の過程でも若干変わってきたわけでありまして、同じようなことは処理作業が政府レベルに移りました後にもやはり行われたというふうに聞いておりまして、このすべての振り分け作業が終わった後で全体を包括する概念をどうするかということになりますと、やはり勧告とは若干違った表現になったということのようでありまして。

しかし、表現の仕方にはいろいろ違いがございまして、けれども、我々の考えておりました制度概念というものがこれによって本質的に変わったとは申せません。つまり、法定受託事務が国の事務ではなくて地方公共団体の事務であるという点は維持されました。それから国が本来果たすべき役割に係る事務であるために自治事務と違つた法的効果が与えられているということ、さらに法律、政令で明確に定める、こういうことは基本的には維持されたままであります。しかも、若干定義が変わつたことによつて、我々が考えていたものより法定受託事務範囲がふえたということにはなつ

ておりません。

我々もメルクマールというものは考えたわけですが、これは法制化されませんでしたけれども、我々も法制化にはなじまないというふうに考えておりました。しかし、そういう趣旨は、「特に」という言葉がその限定の中に入っております。そこで、これをこの中で読み込んで解釈していくということになるのではないかとこのように思っています。

それから、もう一つは、これは是正要求に対する義務の拘束性の問題でございますけれども、これも時間がありませんので、後ほどお話しするつもりでしたが、省略いたします。

まだ申し述べたいことはございますが、時間になつたよという御注意を受けましたので、これで私の話は終わりますけれども、各委員におかれましては、どうか本法案が一日も早く成立しますように、ひとつお願いしたいというふうに存じます。

どうもありがとうございました。(拍手)

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。

次に、辻山公述人をお願いいたします。

○公述人(辻山幸吉君) おはようございます。中央大学の辻山でございます。

私は、地方自治論を専攻しておりますので、その立場から地方分権一括法案についての意見を述べさせていただきます。

まず最初に、一九九三年でしたか、国会で地方分権の推進のための決議がなされて、六年たつて、今ここに地方分権一括法という形で具体的な法律案が出てきた。この経過の中で、成田先生を初め地方分権推進委員会の方々の大変な努力をずっと見てまいりました。そして、今回、機関委任事務制度を廃止するという決断をこの国会においてなされるという、これについては私は歴史的な英断だというふうに思っております。そういう意味では今回の分権改革というものはきちっとなして進めていきたいと思います。

御承知のように、今回の地方分権改革というのは機関委任事務制度を廃止するというまさに歴史的な出来事でございますが、その意味について少しお話をさせていただきます。

そもそも機関委任事務制度というのは、明治二十一年の市制、町村制において初めて採用された制度でございますが、そのときに、時の政府は団体委任にするか、それとも機関委任にするかということでも内部で検討を行った節がございます。それは、市制、町村制という法案に付された理由書に記されているわけですが、少しそのくだりを御紹介いたします。こういうふうに書いてあるんです。

「元来甲乙二例、甲乙」というのは、甲は団体委任、乙は機関委任の方式だ。元来甲乙二例より比較スルキハ互ニ得失アリト雖モ、ここは重要なんですが、「今日ノ情況」ニ照シ事務ノ舉行ヲ期スルニ付テハ乙法ヲ行フニ如カス」と、こう言っているわけですね。つまり、機関委任と団体委任を比較検討してみたところ、今日の状況に照らして機関委任の方式をとらざるを得ないのだ、こういうふうに言っているわけですね。

では、「今日ノ情況」、つまり当時の状況とは何だったのか。いろいろ調べてみましたが、別のくだりに同じように「今日ノ情況」というのが出てくるわけですね。

それは次のようなものでありますが、「集議制ヲ行ハント欲スレバ」、「集議制」というのは合議といましようか代表制といましようか、そういう意味です。「集議制ヲ行ハント欲スレバ名譽職ヲ以テ行政ニ参与ス可キ適任者ヲ多ク求メサルヲ得ス」、つまり優秀な人材をたくさん求めなければ集議制というのはいけません。と、言っています。「而シテ今日ノ情況」ニテハ都会ノ地ニ非サルハ望ム可ラス、こう言っているわけですね。つまり、大都市ならともかく、一般の市町村においてはそのような人材を得ることができないので、残念ながら分権という形にはできないのだ、

したがって当時の状況というのは、まず中央政府が責任を持って機関委任方式でやっていたんだ、こういう決断をしたわけでありまして。

恐らく、この方式を抜本的に改革するチャンスというのは戦後改革のときだったんでしよう。しかし、私はまだ生まれておりませんでした。したがって、容易に想像できることは、あの荒廃と混乱の中で、さらに国民に自治の責任を持たせろということとは多分不可能だったのではなかったのかなというふうに思っております。

そのようにして、今日、この機関委任事務制度というのが存続してきた。もちろん、当時、私の親の世代はどうやって食っていくか、子供たちをどうやって育てるの用に教育していくかということとで精いっぱいでありました。したがって、自治というものを国民の手にゆだね、そして多くの責任を地域に持たせろということができなかったのもまさに無理のないことでございました。

しかし、よく言われるように、今日、多くの国民は一定の豊かさを手にして、自分たちの地域をどうするか、あるいは自治体の政治、政策をどうするかということについて積極的な意見を述べるようになりまして。つまり、私が申し上げたいのは、この機関委任事務制度を採用した当時の状況というものは、今日では全く払拭されているのだということでございます。その根本は地域に人が育ったということでありまして、まさに住民自治の仕組みをどうつくっていくか、これが分権改革の基本でなければならないということでございます。

今回、中央政府から自治体への権限の移譲、あるいは機関委任事務制度を廃止して自治体の裁量に任せていくことが実現しようとしておりますが、基本は、その権限を使つてどうやって住民の地域に対する責任を全うさせ、あるいは地域の自治を住民自身が担っていく仕組みにしているのか、この点でございます。

今回の法案について不満なのは、確かに今、成

田先生がおっしゃったように、ほぼ勧告どおりの法案になっております。しかし、分権推進委員会の勧告は、中央政府と自治体との関係をまず法制度的にどうするかということを中心に行つたわけでありまして、これを実現していくためには当然地方自治のシステムを改革しなければいけないのであります。この点については、ほぼ法案には触れられていない。なぜならば、勧告にはそのような一つ一つの自治の内容についての言及がなかったからであります。しかし、この勧告の精神を酌み取れば、当然のこととして、住民自治のシステムをこの地方自治法改正案の中に大幅に取り入れていくことが必要だったのであります。

少し具体例を申し上げてみたいと思ひますが、第一は、今日、各地で多くの活動が行われ、そして住民の提案、つまりイニシアチブというものが行われておりますけれども、最終的には地方議会の多数決によつて決着がつくということがございます。例えば神戸空港の問題をめぐって、非常に多数の署名を集めた条例の提案が議会で一回の採決によつて葬り去られるという事態でございます。

御承知のように、この制度は昭和二十一年に市制町村制、道府県制の改正で盛り込まれたものでございまして、当時の説明によりますと、当然のことながら、アメリカ諸州の制度になつた、こういうことが言われておりますが、実は、このように議会が最終的に決着をするというのはアメリカの制度ではまれでございます。議会の否決をした場合には住民投票にかけるといふ間接的イニシアチブというのが優勢でございます。そもそも議会に審議させる前に住民投票を行うというのが一般的でございます。

そのような意味で、この直接請求の制度についても今回やはり見直すべきではなかったのか。例えば要件が三分の一というように高いハードル、議会のリコール、市長のリコール、解散請求というものでございますが、アメリカでは前回選挙の投票数の何分の一というような非常に可動的な仕

組みにしているということも参考にならうかと思ひます。

第二は、今度の分権改革は決定的に地方議会の役割というものを高めていくことになりそうです。ありますが、残念ながら、現在の公職選挙法というのは、衆議院議員の選挙あるいは参議院議員の選挙、あらゆる選挙の仕組みと同じ方法をとっているわけでございます。

地方自治体と申しまして、大抵は三百万を超える横浜から、小は百人足らずの自治体までございまして。これが全く同じような、例えば参議院の全国区と言われるようなサイズの選挙方法と同じでいいのか。積極的に戸別訪問を認め、立会演説会を認めるなど、この公職選挙法から地方の選挙に限っては離脱させるということが必要だと私は考えております。そのようにしなければ、これから分権時代を担ういい地方議会、いい地方議員というものがなかなか得られないという状況にございます。

第三点目は、私、先ほど住民投票というふうに申しましたが、これを地方自治法の中に書き込めと言っているのではありません。地方自治法の中に書きますと、どうせ、このような場合には住民投票ができるというふうな要件を絞ってくるだろうと思ひます。これは自治基本条例というようない自治体の組織と運営に関する基本的な事項を定める条例の制定によつて、ある自治体では住民投票を制度化する、ある自治体ではしないというようないことを選択的に可能にする道を開くべきだと考えております。

最後に、先ほど触れましたが、是正の要求についての意見を少し述べておきたいと思ひます。これまで是正の要求について改善義務があるとすることが随分議論されてまいりました。せんが、この野田自治大臣の答弁においても、そう簡単に発するものではない、まず住民たち、住民と自治体の間で解決されることを原則にするのだという大変前向きな答弁もありましたし、あるいは西尾勝先生が、もともと現行法は是正措置要求

についてもこれは改善義務があるのだ、こう解釈すべきだという御意見を出されております。だとすれば、現在の二百四十五条の第五項と

なるわけでありまして。つまり、解釈の面において既に改善義務があるのだということでございます。し、そもそもそう軽々に発動する気はないのだとすれば、この第五項は削除してもいいのだというのが私の結論でございます。こんなものを置いておくと、自治体の職員が住民という一種の萎縮効果を持たせるだけでありまして、生き生きとした仕事ができないということでございます。ぜひ御検討をお願いしたい。

なお、この法案は通過いたしますと来年四月一日から施行ということになっておりますが、現在自治体ではこの分権化に向けての大変な作業が進んでおります。条例の制定あるいは規則の見直しなどなどやっておりますが、いかにも時間が少ないという気がいたします。この委員会において十分な審議が尽くされるかどうかということもあります。したがって、もっと十分な審議をしていただきたいという気はしておりますが、仮に今国会で通過したとしても、一年ぐらひは施行期日を延ばしてもいいのではないかとというのが私の考え方です。この点についても御審議をお願いしたいというふうに思ひます。

以上でございます。ありがとうございました。

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。

○委員(上山信一君) おはようございます。

○公述人(上山信一君) おはようございます。

私は、きょう来られております八人の公述人の中では唯一民間企業の出身でございますので、民間企業の視点から今回のコメントをさせていただきます。

私の所属しておりますマッキンゼーという会社は、大企業の経営改革をお手伝いするのが専門で

な形での議論の場に引きずり出して、こういう手法でございませう。

ここにある例は、たまたま文部省の初等教育の例で、これは架空の内容であつて決して実態を踏まえたものではありませんけれども、それをとつております。

ここにありますような単位の施策、これは中央省庁の各局でいえば五十か百ぐらいあると思いますが、それぞれについて、それぞれのポリシーは、期間はどれぐらいなのか、それからどういう効果が国民の視点から見てあるべきなのか、それに向けて行政はどういうアウトプット、仕事をするのか、それに必要なインプットはどれぐらいか、こういうことを棚卸しするという非常に単純な仕組みでございませう。ですが、これさえ情報開示されてくれば毎年この数字がとれます。あるいは海外との比較、自治体間の比較というのができるようなになります。これをベースに個々の具体的な業務の中身についての見直し、これをやっていく体制が必要だと思ひます。

法律案を改正してという作業も、過去の遺物を取り除くという意味では必要ですが、前向きに現場の動きを変えていくという意味でいいますと全く不十分なことでありまして、この行政評価のようない新しい仕組みを埋め込まない限り本物の行政改革はあり得ないというふうに思ひます。これが一点目。

二点目は、現場の改善活動であります。これは民間企業の場合、TQCでありますとかあるいはTQMというふうに言われる手法ですが、これはお客様の不満あるいはかかったコストを具体的に現場の職員が分析して、それでもって業績評価につなげていく、こういう仕掛けであります。このような行政評価とこのTQMという二つの仕組みをやはり二本柱にしていかなければ行政改革はできません。

世界各国を見渡しますと、OECDのレポートなどを見ましても、この行政評価あるいはTQMをメニューのメインに入れていない国は恐らく我が

国だけではないかというふうに思ひます。手法自体が極めておこなわれている、それから法律案がわかる人以外がこの議論に参加しない、これも非常に問題があると思ひます。

私自身も、たまたま京都大学の法学部出身で法律教育を受けてまいりましたけれども、その後、外資系企業で実際に会社の経営などをしておりまして、自分自身が法学部の教育を受けた中で得た知識がいかに時代おくれで、現行体制の維持には役に立つても改革には全く役に立たないということとを自分自身の民営化のプロセスの中で痛感した、こういう経緯がございませう。

したがって、今後の行政改革の審議においては、ぜひ民間企業の人たちあるいは法律のプロ、プラス経営のプロというのを入れて議論していただきたいというふうに思ひます。

以上です。(拍手)
○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。次に、小沢公述人にお願ひいたします。

○公述人(小沢辰男君) 御紹介いただきました小沢でございます。

一枚目に資料一、二枚目に資料二から三、四と提出してございませう。

私は、今回の地方分権一括法案に関し、日本国憲法第八章地方自治、とりわけ第九十二条の地方自治の本旨、すなわち住民自治を進展させる立場から少し意見を申し上げます。

二枚目の資料二でございませうが、地方分権関連年表を見ますと、一九九五年には地方分権推進法が野党一致で成立し地方分権推進委員会が発足し、九六年には中間報告、第一次勧告が出されました。そこでは、国の地方支配の根拠をなす機関委任事務を廃止し、国と地方の関係を上下主従の関係から対等、平等な関係に改めることがうたわれております。

そして、国際的に見ても、既にヨーロッパでは一九八五年に各国の間でヨーロッパ地方自治憲章が採択されまして、二十一世紀を地方自治の時代

にしよという動きが深まりました。これに力を得まして、一九九三年ごろから自治体問題研究所など地方自治関係の団体、各分野の住民運動団体二十団体で構成する「地方自治憲章」運動をすすめる会をつくりまして、九七年には資料一のような地方自治憲章(案)を発表することができました。

地方自治憲章(案)は、資料一のように、前文と第一条、基本的人権と地方自治、第二条、住民自治の原則など八条にわたつていますが、基本的には日本国憲法九十二条及びこれを受けた現行地方自治法二条の精神を踏まえ、何よりも住民生活の保障、住民参加、そして国と地方自治体の民主的な協力関係の確立をうたつております。

以上の立場から今回の地方分権一括法案を見ますと、資料三のように機関委任事務の廃止に伴い地方の事務は大きく自治事務と法定受託事務に分かれますが、機関委任事務のうち国の直接執行事務とされるもののうち、米軍用地特別措置法改正案では、自治体の土地収用委員会と米軍用地の使用を続ける上で差しさわりのある場合、審理を尽くす前に使用を認めてしまふ緊急裁決制度を創設することとしております。それでも裁決ができないときは、総理大臣が土地収用委員会にかわつて裁決できる代行裁決制度をつくるとしております。

これは、自治体の住民の生命、財産を守る役割という点から見ると、少し弱められてしまつていふのではないかと思ひます。

また、機関委任事務そのものにつきましても、地方分権推進委員会の第二次勧告で、地方自治法別表の機関委任事務、五百六十一項目と言われておりますが、これを法定受託事務約二割、それから自治事務八割にするという方針があつたようございませう。実際は自治事務を四割、法定受託事務六割としてしまつたようございませうが、今回の分権法案ではこの方針が恐らく貫かれていふわけであらうかと思ひます。機関委任事務が廃止されるところも、法定事務という形でまだまだ国の地方自治体への関与が色濃く残されていふと言

えましよう。

それだけでなく、資料四のように、国の地方自治体への関与の新しいルールを見ますと、法定受託事務の関与の類型として「指示」、「代執行」の規定があるのはもとより、自治事務につきましても、資料四のように「是正の要求」という強い関与の規定がございませう。現行地方自治法では自治事務に対するこのような強い規制はないわけでございますが、もちろん行政指導というような形があるから、かえつてこれをルールのにした方がいいんだという御意見もあるわけですが。

いずれにしても、今回の分権法案は、国の権限を自治体に移譲して自治体の自主性、自立性を拡大強化するという点から見ると、むしろ支配が強化されるという面が強いのではないだろうかというふうにも思ひます。

関連して、五月二十四日に成立しました周辺事態法第九条では、有事が起きたら国は自治体に協力を要請できるとありますが、罰則規定はありません。しかし国会答弁では、政府は、自治体は国の要請に従う義務があると言つております。しかし、今回の地方自治法改正案では、緊急時には自治事務であつても国はその事務処理を指示できるとございませう。ある意味で周辺事態法を補強するものとも言ひます。

こうして見ますと、今回の分権法案は、むしろ地方の統制を強化する役割を持つのではないかという面があるのではないかと思ひます。

申しおくれましたが、分権一括法案は、地方自治法改正案と関連する個別法の改正法案を含めまして、我が国の現在の法律全体の約三分の一に近い四百七十五本の法改正案になると言われていふので、問題が多岐にわたることもあり、慎重に審議を尽くしていただければいいのではないかと思ひます。

以下、さらに幾つかの問題点を申し上げたいと思ひます。

ここでは、地方自治法改正案のうち、必置規制の縮小、廃止の問題を取り上げますと、自治体の

自立性を尊重するという名目で、児童福祉司などの職員や公立図書館長の司書資格規制の廃止のように、職員の資格、選任、配置基準等にかかわる必置規制の廃止などが提案されておりました。地方自治法の別表が廃止されることになりました。これにつきましては、当該職員の配置基準あるいは施設の配置基準がナショナルミニマムの水準保障の点から見て廃止が適当かどうか、少し丁寧に見ていただくとありがたいのではないかと思います。

例えば、図書館法の一部改正案として、図書館長の司書資格要件の廃止、司書の配置基準の緩和などが提案されております。しかし、日本図書館協議会の要望によりますと、この資格要件は国庫補助金の交付要件であって、図書館運営方法についての規制ではないと考えていると言っております。しかも、既に九八年に図書館の建設費の補助金は廃止されているので、この補助金交付要件を必置規制として廃止する根拠はなくなっているのではないかと。

ちよつとよくわかりにくいですが、図書館の設置率が現在四八%だそうでございますが、この実態から見ると、図書館法の精神はどちらかといえば図書館を町村に、一村に一つずつといったように全国につくるといふ趣旨があるという点から見ると、どうも図書館法の精神をうまくくみ上げてくれているとは言えないんじゃないか。こういう国の責任としてのナショナルミニマムの保障の見地から、国庫補助金を廃止する場合にもいろいろ検討していただくと大変ありがたいと思います。

次に、地方議員定数は法律で削減する上限値の規定を提案していますが、例えば定数の標準を法定化し、地方自治体が条例で決めるようにする方が望ましいのではないかと考え方もございまして。また、個別法としての現行の市町村合併特例法の改正案ですが、合併に伴い合併特例債を認めたり、都道府県知事が市町村合併協議会の設置を関係市町村にいわば勧めるというような内容

になっております。しかし、合併に際しての住民投票制度は、住民の合併に関する決議は決めてございしますが、投票制度まで決めるという方がすっきりするだろうと思っております。聞くところによりますと、分権委員会ではいろんな点から考えてまだ尚早だという考え方をとっているようであります。

最後に、地方分権に伴う地方税財源の移譲の問題がございします。

地方分権推進委員会の勧告は地方自治体の歳入と歳入の乖離の実態に対し税財源の移譲の必要性は認めておりましたが、今回の分権法案では、国も地方もということになります。財源難という理由でまだ税財源の移譲については何も言っておりません。そうはいっても、地方債の許可制度については廃止する、協議の仕組みをこしらえるというふうなことでありますが、税財源の移譲の問題については、今後とも積極的に中央省庁あるいは国会におかれまして議論していただくと本当の地方自治が花咲くのではないかと。

今回の地方分権法案につきましては、さらに慎重審議を重ね、真の二十一世紀に向けての憲法を暮らしに生かすという趣旨の法改正が望まれると思ひます。

ありがとうございます。(拍手)
○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。

以上で公述人の方々の御意見の陳述は終わりました。

これより質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願ひます。

○亀井郁夫君 自由民主党の亀井でございます。きょうは、先生方には、お忙しい中御出席をいただきまして、大変貴重なお話を聞かさせていただきました。ありがとうございます。これからいろいろ御指導をちょうだいしたいと思うわけでもございします。

質問に先立ちまして、過ぐる集中豪雨によりまして、西部地区におきましては大変な方々が被害

を受けられ、亡くなられた方も多いわけでございますが、私の地元広島でも大勢の方が亡くなりまして。一昨日、昨日と現地を見舞いに回つてまいりましたけれども、被害を受けられた方々に、また亡くなられた方々に、心からお見舞い申し上げ、心からお悔やみ申し上げたいと思うわけでもございします。

それでは質問に入らせていただきます。

地方分権の問題についてでございますけれども、これは明治以来長い間続いてきた行政組織に大きくメスを入れ、変えていくということでございます。そして、そういう意味では、今回は中央の行政組織の改正の問題と地方分権というのが二つの大きな車の両輪になっておるのではないかと思います。

これから特に地方分権の問題についてお話を聞きたいわけでございますけれども、この地方分権は単に中央の行政組織の減量化あるいは効率化のためにやられるのではないに、やはり地方そのものの活性化あるいは地方の行政の主体性の確立という観点から取り組んでいかねばならない大きな問題だろうと私は思うわけでもございします。

先ほど来お話ございましたように、従来の機関委任事務が否定されまして、大幅に縮小されまして、そして法定受託事務という形になって縮小されておるわけでございます。都道府県によりましていろいろ違いはございます。都道府県でも従来の機関委任事務が大体七〇%ぐらいあったのが今回の改正で三〇%ぐらいになるだろうというふうな説明を受けております。また、市町村にありましては、従来は三〇%ぐらいだった機関委任事務が法定受託事務として一五%ぐらいということ、いずれにいたしましても自治事務が大変大きくふえてきておるわけでもございします。

そういう意味では、これをどのようにやっていくかということが大きな課題でございますが、自治事務があるいは法定受託事務にするかということにつきましては、先ほど成田先生からもお話ございましたようにいろんな議論があつたようござい

ますが、その中で、確かに流れとしては地方分権で地方に移していかなきゃならないんだけれども、しかし地方分権という名前だけで何でもかんでも移せばいいというものでもないだろうと私は思うわけでありまして。

その問題で一つ大事なものは、私は教育の問題だろうと思うわけでありまして。特に、義務教育を中心とした初等中等教育につきましては国が責任を持つべき立場にあるわけでありまして、これを地方公共団体、市町村に任せ切つていいものではないと私は思うわけでもございします。特に、今回の改正で文部省の教育に対する是正勧告も削除されましたし、また国の関与もできるだけ抑えるような形で法案がつけられておるわけでありまして。

私の地元広島の場合には、現実には市町村の教育委員会を初めとして教育現場に外部団体である解放同盟と同時にまた組合の方が一緒になりまして事実上支配している、見方によっては解放区になっているんじゃないかというふうな形で全く手がつけられない状況のところもあるわけございまして、これをなすすべもなく見ている教育委員会の状況を見ますと本当にこれだけのだろうかと思うわけでもございします。

そういう意味では、こうした情勢、いわゆる受け皿をちゃんとしないで地方分権という形で任せていくときに、地方の義務教育を初めとした初等中等教育はどうなるんだろかという心配を非常にしておるわけでありまして、これは私だけではないと、広島県の心ある人たちは皆危惧しておるわけでもございします。

そういう意味で、教育問題についての地方分権のあり方について、成田先生、辻山先生にお話を伺ひたいと思つたわけでありまして。

○公述人(成田頼明君) ただいま教育問題について御質問がございまして、教育問題については国の方がもう少しいろいろな形でらみをきかせた方がいいんじゃないか、こういう御意見だと思ひます。ところが、御承知のように終戦直後の改正で

はこの教育権と警察権というものを完全に地方に移すということである改正が行われたわけですが、それでも、やってみるといろいろ問題があるというところで、昭和三十一年ごろのいろいろな改正で現在のようにならなくなってまいりました。

教育の問題は確かに分権の一つの対象になるわけであり、すけれども、憲法でも義務教育制度というふうな規定がございまして、教育については無償の原則なども書いてございまして、完全に分権するということなら、私はそれは憲法を改正しなければ国の責任というものはとれないだろうというふうに思っております。憲法の範囲内ではやはり国が教育について責任を持つということは言えると思うんです。ただし、現場の細かい教育のやり方まで全国画一で北海道から沖縄まで全く同じような形で同じようなことをいつも教えるというふうなことはいかなるものであろうか。

教科書あたりでも、例えば各地方ごとにある程度やはり地域の特長を生かしたものを採択するというふうな自由があつてもよろしいだろうということでもございまして、個々の問題に分けながら国と地方の役割分担というものをもう少し今後詰めていくべきじゃないかというふうに考えている次第でございます。

○公述人(辻山幸重) 今回の一括法案の中では、教育についての分権はかなり前向きに取り組まれているというふうに思います。

教育現場が解放区になつていくかどうかというのは、私は広島の実情を承知しておりませんが、そのことについてはコメントできませんが、この問題は、実は制度の問題だけではなくて、親御さんたちが子供をどのように育てるかという思いの問題がございまして、先生御指摘のように、地方でそれぞれ勝手な教育システムにするというわけには多分いかないでしょうね。それは教育上の要請というよりはむしろ親御さんたちが何とかしていい学校へやりたいという思いがあつて、自分のところはもう受験教育はしないんだぞというふうな地方自治というのとはなかなか難しいという側面がございまして、

ただ、今日の教育システムでは、逆にそのような親御さんたちの思いをどこかで封じ込めていないかということには心配されるわけでありまして、つまり、そのような声をちゃんと教育委員会なりが受けとめて、工夫できるようなところではできるようにしようという意味で今回分権改革の中で取り上げておりますけれども、私の本心は、やはりもう一度教育委員会の公選制を検討してはどうだろうか。御心配だとは思いますが、人材は育つておりますので、十分検討の余地はあるというふうに考えております。

以上です。

○亀井都夫君 だいたいのお話で、成田先生の方から義務教育というのはやはり国の責任でやらなきゃならないんだというお話、そしてまた辻山先生からは、教育の問題についてはやはり地元の父兄の思いというものを十分体してやらなきゃいけないんだというお話をちょうだいしたわけでございます。

私もそうだと思うんですが、現実にはなかなか難しいのが現場でございまして、そういった形の中で、地方分権という形で教育についての権限が市町村の教育委員会の方に移っていくというところについては非常に問題がありますので、そういう意味ではやはり文部省の方でいろんな形でこの問題については指導してもらわなきゃならないと思ひますし、そのことについては方向としては間違いないだろうと思ひます。

外国の場合は、やはり教育についてはそのように市町村だとかそういうところに任せているんじゃないか。成田先生、どうぞ。

○公述人(成田頼明君) 私は、教育の方の制度については余り詳しくないのでございましてけれども、恐らくアメリカなどの場合には、もともと教育というものは公教育に入る前に民間の教会とかそういうところで始まったというような沿革があるように思ひます。教育についてそれぞれ州によつて違ったシステムをとる、これは連邦制であ

るところでは各州に教育権が任されているところも多いわけですので、非常に多様な教育が展開できるといふこともあると思ひます。

これに対して、ヨーロッパ諸国ではどちらかというと国が中心になつてそういう義務教育のようなものから積み上げてきたというふうな実績がありまして、それが百年ないし百五十年の歴史の中でかなりそういうような国中心の仕組みから地方自治体を中心になつて行つたというふうな仕組みに移つてきているところもありますけれども、ただ、私が知つてゐる限りでは、例えば小学校の休みなどについては、ドイツあたりでは全国画一ではないようです。州によつてそれぞれ違つてゐると。休みもそうですから、教育内容もさまであるというところもあるわけで、義務教育については国が責任を負うという建前であっても、そのために国が何でもかんでも全部やるという形にはもちろんなすべきじゃないというふうに思つてゐるわけでございます。

○亀井都夫君 ありがとうございます。

それでは、次の質問に移させていただきますが、地方分権となり、地方の自治体がしっかりといろいろな仕事をしてもらわなきゃいけないんですけれども、何といひましても、企業の場合と同じでございまして、人、物、金、金が大事になるわけでありまして、特に先ほど成田先生もおっしゃつたように、人が大事なんだということでございます。

私もそのとおりだと思ひますけれども、果たして地方公共団体の人材の育成がどの程度になつてゐるんだらうかということを考えてみますと、私も県会議員として地方政治に携わつて見ておりましたけれども、なかなか問題があるように思ひてならないわけがあります。

特に、県と市町村の間にはかなり人的能力の格差も大きいように思ひます。こう言つたらしかられるかも知れませんが、現実には、市町村の場合には、人的な面を見ましても、採用が縁故採用を中心にかつてやられておつたというふうな実績も引きつづいてゐるという現実を考えます

と、相当地方の職員のレベルアップをやつていかなきゃならない問題があるかと思ひます。

そういう意味では、この人材育成という大きな問題があるわけでございますし、同時にこれからどんどん地方に権限を譲つていくわけでございますから、人事交流もこれを補う意味においていろいろしていく必要があるのではないかと思ひます。

県と市町村、あるいは国と県または市町村との間でもうちょっと流動的にやつていかないと、こうした行政執行面においていろいろな問題が出てきやしないかというふうに感ずるわけでございますけれども、こうした人的な問題についてどのようにお考えでしょうか、成田先生。

○公述人(成田頼明君) 今御指摘がございました人材の問題は、分権というのはやっぱ三ツゲンの分権でなくちゃならない。権限と人間と財源、この三ツゲンの分権でなくちゃならないというふうに言われているわけで、非常に本質的な要素であると思ひます。

ただ、この新しい仕組みの中で一体どういう人材が必要になるかといひますと、これまでのような、例えば法律に詳しいとかあるいは先例に詳しいというふうな人材ではだめだと思ひます。これからは自主的に物を考え、自主的に政策を決定し執行していく、そういう人が必要なので、本当にどういふ人材が必要なのかということをもう少し各地方自治体あるいは自治体の連合組織で考え直して、研修というものをやるにしても、恐らくその研修のやり方をかなり変えていかなければいけないんじゃないかというふうに思ひます。

そこまで人材のことを考えて措置をしてゐる自治体というものは少ないようでして、自治体の人材確保の方式はいろいろ実際にやられてゐますけれども、まだまだ十分ではないのではないかと思ひます。

ただ、先ほどお話がございましたけれども、民

間の方を途中で公務員に採用するという必要でしようし、それから現に、今の行政では情報処理の専門家というものを含めていろんな専門家が必要なのであります。これは採用試験の方法も変えていかなきゃいけないのじゃないかというふうに思います。

○亀井郁夫君 ありがとうございます。

それでは次に、行政評価の問題について、上山先生にお尋ねしたいんです。

私も民間企業におりましたけれども、常にプラン・ドゥー・シーをいかに行かなくていかうことが大事であり、シーの分野をしっかりとやっていかなければ次にいけないわけでございます。しかし、行政の面を見てみると、プラン・ドゥー・シーラン・ドゥーで回っているケースがほとんどでございます。シーの分野が非常におくれているように思うわけでもございます。

そういう意味では、この行政評価という問題にしっかりと取り組んでいかなきゃならないと思うわけでございます。中央省庁の關係では例の独立行政法人の關係から評価委員会というものを各省庁に設けることになるということで、結果を見ていこうという動きが出ておるわけでございます。新しい動きだと思ふんですが、これを地方公共団体に当てはめたときに、どのような形で地方公共団体の行政評価をやつていったらいいのかわからないと考へましたけれども、なかなかよくわからないわけでありまして。

地方議会というのは、中央の国会と違ひまして、チェック機能を十分果たしておればそれでいいのかという考へ方もあろうかと思ひますし、また地元の人材、村民がみんなそういう目でチェックしていくのが最大の行政評価かと思ひます。しかし、それについてもうちよつとシステムチックにやるような方法はないものだろうかと思ふんですけれども、何かいいお考へがございましたらお教へ願ひたいと思ひます。

○公述人(上山信一君) 行政評価の重要性はまさに先生のおっしゃるとおりで、中央省庁では政策

評価というシステムが入る体制ができてきておりますけれども、地方においても同様のものが必要だというふうに思ひます。現状では、三重県あるいは静岡県など一部の都道府県でやられているのは、市町村レベルではまだ非常に限られている、こういう状況です。

それで、ただ海外の状況を見ますと、自然発生的に生まれてきたこの行政評価ですが、国よりはむしろ自治体の方が導入が早く進んでおります。というのは、比較的単位が小さいということ、それから首長さんが権限をいけば民間企業の社長のように握つていて比較的全体をコントロールしやすいというようなことで、企業の経営手法というのはまず自治体に入つて、それからいろいろな実験を経て中央政府に及んでいくというのが大体各国の状況であります。我が国においても、私は恐らく政令指定都市、特に札幌、仙台、広島、福岡というようなサイズの小さい政令指定都市で実験的な試みがなされていくといふのではないかとこのように思ひます。

議会の役割、それから首長の役割、これは確かに地方議会は国会ほど強力ではないといふふうに私も感じております。海外では、行政評価というのは新任の首長さんが行政の中身を理解するためには最高の教科書である、あるいは議員さんにも、行政の中身を簡単に理解する上では不可欠であるといふふうによく言われておりますので、やはり地方議会あるいは首長の質を上げていく、あるいは先ほどの地方の人材の問題、受け皿の人材強化、こういうことを進めていく上でも行政評価というものは非常にいい入り口になるのではないかとこのように考へております。

○亀井郁夫君 今お話がございましたように、行政評価はどのようにしていかうかということが抽象的にはよくわかるんですが、具体的に何かこういふ形でやつてうまくいったといふような例があれば御紹介いただければと思ふんです。

○公述人(上山信一君) 国内ではまさにまだ始

まったばかりなんですけれども、一部の施設、例えば福祉施設のようなところでは、行政評価という名前には使つておりませんが、福祉施設の例えば具体的なお客様、入居者の満足度を測定したり、あるいは入居者一人当たりのコストといふものをその施設と比べて、民間と比べてといったような個別の施設レベルでの効率評価といふようなところから始めるのが非常にやりやすいといふふうに思ひます。例えば図書館であるとか地下鉄であるとか、住民の身の回りにある身近な施設で、かつ料金を具体的に払つていふような施設、ここから始めるのがいいといふふうに思ひます。

例えば図書館でも、一人平均ある市で年間七冊借りていふといふようなデータは簡単にとれるわけですから、一方で、市の予算、地方税一人当たり幾ら取つていふか、これを頭で割つて比べていふて、図書館に割かれていふ予算がトータルで例えば二万一千円である、それで七冊だといふことだと一冊三千円もかかっているのではないかと、それだつたら自分で本を買つた方がいいんだといふような非常にわかりやすい比較ができます。

したがって、自治体レベルで税金と具体的に突き合せて、それぞれの施設で幾らかかっているのかといふようなあたりを出していくところから始めていくといふのではないかと思ひます。

○亀井郁夫君 ありがとうございます。

行政評価といつても、すぐに頭に何か委員会をつくつたりなんかといふのが浮かんできてくるわけでありまして、むしろそうじゃなしに、先生がおっしゃつたように、細かい具体的な日常生活に絡むようなことについて行政がどんなことをしてくれているんだといふことをつぶさに見て、それを評価していくといふところから始めるべきだといふふうにお教へいただいたと思つたんですが、そういうふうには理解してよろしうございませぬ。

そのようにやらなければならぬといふことがよくわかりました。

それでは次に、人、物、金の金の問題でござい

ます。地方分権で権限をもらうのは結構だけれども、しかしお金の方はどうしていただけるんだという声が各市町村から強く出ておるわけでございます。

そういう意味では、こうした税財源の問題については委員会でもこれまでいろいろと質問が出たわけでございますけれども、これにつきましては、政府の方の答弁は、経済情勢の推移や税制の抜本的改革の方向を見きわめつつ総合的に検討して地方税の充実確保を図つていきたいといふふうな回答にまだとどまつておるわけでございますし、これから進む中で具体的にいろいろなことが検討されることにならうかと思ひます。

国の税収そのものが六十兆円から四十七兆円に下がつていふ状況でもございまして、大変厳しい中でのこうした地方分権、金の問題をどうするかといふことに対してどう考へていったらいいのか、成田先生からお話をちょうだいしたいと思ひます。

○公述人(成田頼明君) この財源の問題は非常に本質的な問題であるといふことはおっしゃるとおりでございます。私も冒頭の陳述でも申し上げましたように、この面で足りないところがたくさんあつたといふふうには思つております。

ただ、四次勧告では、具体的な形ではございませんけれども、一般的な方向性といふのはかなり示しております。今、国全体の税収と国全体の歳出及び地方自治体のそれとの対比におけるアンバランス、これはなるべくそういうアンバランスがないようにすべきであるとか、あるいは景気の変動等に影響を受けないような確実な財源といふものを与えるべきであるとかいふことがいろいろ書いてございます。

ただ、具体的な数字になりますと、当時のいろいろな状況のもとでやつぱり書くことができなかったといふことなどもございまして、ちょうどこの問題を審議しておりますときに財政構造改革の問題が起こりまして、国会でもそのために緊急にといふことで法律をおつくりになつたといふことが

あるわけです。そこでいろいろ議論をするということでもございましたので、分権推進委員会ではその審議にお任せをするということで余り踏み込めなかったということもございます。

それから、税制の問題については、何分、地方税制調査会というのはございまして、すべてを含めて国の税制調査会で現在いろいろ審議をされているわけでございます。そういう意味で、税制改革の問題等についてはもう少し広い視野から、地方全体を通じて検討をされるべきではないかというふうに思っています。私は事務の配分に見合った税制あるいは財源の移転というものがいろいろな面で不可欠であるというふうに思っております。国会の皆様方の方でもその点は肝にお銘じになりまして、ひとついろいろなことを考えたいだきたいというふうに思っております。

○亀井郁夫 ありがとうございます。

いろいろとお話を聞きました。最後に、そういう意味ではもう一度金の問題なんですけれども、辻山先生にお考えをひとつお聞かせ願いたいと思うんですが、どういう形で考えていらっしゃるのでしょうか。

○公述人(辻山幸重) 地方自治体を歩いておりますと、分権するならば金よこせという合唱が聞こえてくるんですが、私は分権に伴う今回の税制改革というのは必然ではないと言っております。

つまり、従来からやっていた機関委任事務が自治事務に変わるだけだから、権限移譲された一部のものを除いてはそんなに事務量はふえないのだ、むしろこれは分権に伴うというよりは従来から続いていた財政構造といえるでしょうか、国、地方の財政構造の問題をどう考えるか、そういう意味では分権推進委員会の勧告についていろいろ御批判はありますけれども、考え方は示されている。国が負担すべきものは黙って負担する、この原則を立てて負担金と補助金は分けよう、そして補助金も余り細かい条件をつけずにできるだけ

地方で自由に使えるようにしていこうじゃないか、この考え方で多分いいんだと私は思っております。ぜひ近いうちに抜本的な検討をお願いしたいというふうに思っております。

ただ、税を地方へ移せばいいかといいますと、これは税源の偏在がございまして、地方を全部ばらばらにしてしまふならともかく、国としてやっていこうというときには何らかの財政調整の仕組みは残さざるを得ないのかなというふうには考えております。

以上です。

○亀井郁夫 ありがとうございます。いろいろと貴重なお話を伺いました。でございますけれども、地方分権と一言で言ってもなかなか人の問題、金の問題等々問題があるわけでございます。きょう先生からお聞きしましたお話を参考にしながらまたみんなで頑張っていかなければならないと思っております。

どうもありがとうございます。(拍手)

○山下八洲夫 公述人の先生の皆さん、本日はありがとうございます。民主党・新緑風会の山下八洲夫でございます。どうぞよろしくお願ひします。

先ほど成田先生の公述をお聞きしておりました、結論を先に申し上げますと、今回はおよそ六十点ぐらいではないか、このような評価をなさしました。その前に、それこそ先生が専門委員として第四次の勧告まで大変な御苦労をいただきましたことにつきまして感謝申し上げる次第でございますが、きょうの発言はおなかの中では百点ぐらいつけたというふうな気持ちの六十点ではないかなというふうな気持ちで私はお聞きしております。

私自身はまた全く逆でございます。今回のこの地方分権の一括法は、富士山で例えますとようやく一合目へ登り上げた、先ほど上山先生の発言にもございましたけれども、これから二合目、三合目へと登っていかないとはいけなのではない

か、このような気持ちで審議に積極的に参加をいたしている次第でございます。

と申しますのは、ある意味では現行法よりかなり強化されたのではないかと、このような気がいたしております。特に、地方自治法の二百四十五条の五につきましてはその典型的なものであると思います。現行法で申し上げますと、二百四十六条の二で、是正措置要求は内閣総理大臣しかできないわけでございますが、今度の新しい二百四十五条の五では各大臣に是正の要求ができるわけでございます。それから、かつて地方自治体としては、それぞれの大臣が結構是正の要求をしていくのではないかと、このような心配もされるところだと思っております。ですから、そのような点から辻山公述人はここを一番破棄すべきだと、そんな強い発言もございましたが、私もその点につきましては、ある意味では同感でございます。

そういう中で、特に私は地方分権ということになれば、どうもまだまだ中央の皆さん方はお上意識が抜けない、このように思えてなりません。常に中央と地方とか、あるいは国と地方とか、このようにならえ方で今回も地方分権というふうになつていくわけなんです。私はそうではなくて、少なくとも中央と地方ではなくて中央と地域、地域分権、この方が本来なら正しいのではないかと、それが将来に向かっての対等、協力関係に移っていく、このように考えているわけでございますが、その観点から成田公述人と辻山公述人の御意見をいただきましたと思います。

○公述人(成田頼明君) ただいまの御質問にお答えいたしますけれども、特に是正要求については現行法より強化されたのではないかと、こういうことでございます。これは確かに両方の条文を読み比べてみますと、片方には従わなければならぬというふうな規定が入っている、形の上では強化されたように見えるわけですが、現在、二百四十六条の二の内閣総理大臣の措置要求というのは、これは余り発動されていません。これは御存じのとおりだと思うんです。ところが、実際に

は機関委任事務に八割ぐらいの仕事が特に県の場合にはございまして、それを通じていろいろな指揮監督がなされております。この指揮監督には限界もなければ制限もないわけです。

それで、かつて参議院議員でございました宮澤先生がおっしゃっておられますけれども、広島県知事の時代に、雨のように通達が降ってくる、しかもその通達は勧告なのか要望なのか、あるいはこうしろという指示なのか全くわからない、法律的に違法だとか、これは望ましくないというところなのかわからない。非常に不透明なわけです。場合によっては電話で呼びつけてしかりおいたり、そういうこともいろいろやっているわけです。

しかし、今度は事自治事務に関してはそういうことは一切やらせない、こういう前提が全体を讀み比べてくださいますと明らかになるわけでございます。現状よりはるかによくなっているというふうなことだと思います。

それから、義務規定につきましては、義務といってもいろいろございまして、例えば努力義務というのがございますし、先ほど話がありました協力義務というのもございますし、それから措置を具體的にとらなかならない義務というものもございます。さらに、制裁とか代執行については非常に強い義務というのがあります。

この場合の措置を講じなかならないという義務は、これは義務とは申しまして義務の程度はそんなに制裁もなければ軽いのじゃないかというふうに思っています。しかもそれは、結局案なことを言ってきた場合には、これは国地方係争処理委員会に提訴をして、そこで決着をつけてもらう。そこで節目を通そうということになるわけですから、これから恐らく指示を発する方も主務大臣というところで若干広くなるかもしれませんが、やっぱり下手をするとか後から恥をかかぬ、そういうことを考へながら要求をするということになります。しかも、それは文書にちゃんと理由を書いて

渡すということになるわけですから、これは現在に比しますと、もちろん百点とは申しませんが、とても、非常に大きな改善になるんじゃないかというふうに思っているわけでございまして、決して強化ではないというふうに思います。

それから、地域分権でなくちゃならないということの意味は、私はよく理解できない点はございしますが、例えば現在の市町村をもう少し大きくして、あるいは県も大きくして、それでリージョナルのような形に持つていく、その上で自治を考える、あるいはそういうところに主権を持たせて連邦制に持つていく。いろんなことがあるかと思いますが、この種の問題は、まず分権をやってみて、そこから出てきた問題を考えながら次のステップでおっしゃるようなことをどう考えていくかということになっていくんじゃないかというふうに思います。

○公述人(辻山幸重君) お答えいたします。

まず、是正の要求の問題でありますけれども、随分とこれまで国会で議論されてきておりまして、論点はそろそろ出終わったのかなというふうに思っていますが、ただ決定的な観点が抜けているんです。

それは、分権推進委員会でお仕事をされた成田先生の前でなんですけれども、ついに推進委員会は自治事務とはどういう性質の事務であるかということと定義しなかつたんです。法定受託事務以外のものはすべて自治事務と、こういうふうな定義してしまいました。これは積極的な意味はあるんです。自治事務の範囲を広く推定できる、それ以外のものは全部自治事務だ、そういう意味はあるんですが、実は自治事務と法定受託事務の違いというものがきつちりと定義されていないという問題なんです。

考えるべきなのは、先ほどの公述でも申しましたけれども、今回の機関委任事務制度の廃止というのは、今日の状況というのは当時の状況と変わったのだということを前提にしなければいけないわけでありまして、まさに地域住民の自己決定

にゆだねるべき領域というものがふえてきたのだ、そこに自治事務というものを配置したわけですから、自治事務とはまさに地域の責任と地域の決定によって実施していく、こういう性格づけをして、それが制度全体を貫く原理にならなければいけない。したがって、自治事務に対して国の関与というのはそもそもあり得ないのだという原則を貫くべきなのであります。

今、成田先生がおっしゃったように、いや、係争処理で第三者機関で審理が受けられるし、訴訟もあるではないか。私に言わせれば、自治事務について何で国と争わなきゃいけないような事態が生じるのだということなんです。それは、地域に任せているんだから争うようなことが起きてはいけないのだという前提でございまして、先ほども申し上げたように、わざわざ非常に下品な第五項というのは取つてしまつても何の不都合もないのだというふうに考えております。

○山下八洲夫君 係争処理委員会の件でございしますが、私もそういう意味では辻山先生と考へてやや近いなというふうにお聞かせいただきました。

特に、成田先生、係争処理委員会に持ち込む場合は、要するに国が関与をして、そして地方公共団体がその関与に従わなかつた場合に係争処理委員会に地方公共団体が持ち込まなくてはならないんです。私は、このようなシステムを残すのであれば、地方をそんなにいじめるのではなくて、せつかく対等、協力関係を将来持つていくというのであれば、国が逆に係争処理委員会へ持ち込めばいいと思うんです。その道はなくて、地方団体が持ち込まなくてはならない。もともと地方は、国から何か関与されますともうすぐ言うことを聞くのが今日の現状なんです。

それをあえてこのように強化すべきではないというふうな考えますので、もう一度その点についての御意見を聞かせたいと思ひます。

○公述人(成田頼明君) 係争処理委員会につきましては、これはやはりこういう仕組みができる以上は駆け込み寺が要るだろう。今まで泣き寝入り

していただけてですね。国から言われると御無理ごもつとも、お上の言われることだから拳々服膺いたしますというところで、内心いろいろじくじたるものがあつても従わざるを得なかつたという非常に陰湿な関係になつていたわけなんです。一般国民の場合にもそういう形で、消費者とかいろいろなところで不満があつて、それでやっぱりオンブズマンができた、あるいはそういういった紛争処理委員会ができたというわけなんです。

やはり私は、民主主義社会で対等な関係になる場合には、どこかで調整機関がなくてはならない。それは恐らく裁判所が最終的な調整機関になるんだと思うんですが、これは国とともに行政を担当する、国と地方の関係でありますので、これは市民社会的な意味における法律上の争訟というふうな形の紛争ではないだろうと思ふんです。そこで、それはやっぱりなるべく行政部内でおさめる、こういうことで仕組まれたこの制度であるわけです。

これは、初めはもろろん国の方からもそこに持ち込んでいく、いろんな地方公共団体が指示を聞かない場合に聞くように、そこに国から持ち込んでいく、こういったようなことも審議の途中で考えたことがありますが、これはいろんな理由がありまして、地方公共団体から一方的に持ち込んでいくという形のものになつて今日に至つていふわけです。

先ほど辻山公述人がおっしゃいましたように、なるべく紛争は起らない方がいい。これは確かにそのとおりだと思ふんです。対等、協力関係で仲よくやれば紛争は起きるはずがない、こういった考え方もあるわけでありまして、これは中央官庁とヒアリングをやりましたときも、かなりの官庁からそう言われました。

私も、こういうものが余り門前市をなすような状態は好ましくないんだというふうに思ふんですけれども、やっぱりだれか中立的な者が間に入つて、その間をつないでいくということがぜひ必要であらう。しかも、その運営は公正、透明

にしていく必要がある。こういうことで仕組んだ制度でございまして、私はこの仕組みは今の新しい一括法では欠くことができない目玉商品の一つだというふうに信じているところでございします。

○山下八洲夫君 上山先生にお尋ねしたいと思ひます。

先ほど経営改革の視点が余りないんではないか、このような意見陳述もございました。率直に申し上げまして、私は、今回法定受託事務と自治事務、大体四五対五五ぐらいになつてまいりましたので、そういう意味では今日よりは少しはよくなったのかなという気持ちは率直に言つて持つています。たくさん問題点はございますけれども。

そういう中で、先ほども三ツツの議論がございましたけれども、私は、権限の移譲も大変重要でございしますが、それ以上に税財源の移譲もとても重要だと受けとめております。特に、権限はそれほどなくても、お金さえあれば不思議といういろんな改革もやつていきますし、いろいろな思い切つた行政もやつていくわけでございしますが、今回は、そういう意味では、税にいたしましては財源にいたしましては、全然移譲はなされていません。

辻山公述人は、それは今まで機関委任事務としてやつていたんだから、それが廃止されて自治事務になつてそんなにコストはかかつていないんだというふうな御発言もありましたけれども、地方分権をより推進するためにはこの税財源を早急に、今、日本の状態が税財源を移譲するのが大変困難であると仮すれば、三年後にはこのように税財源は移譲しますよとか、こういうものが並行してくればかなり変わつていくんではないかというふうに私は考へていふんです。

その点、今回の、私が一合目へ登つた程度と申し上げましたのは、税財源については全然触れられていないのですから、その点も含めて申し上げた次第でございしますが、その辺につきまして、

ういう考え方です。

したがって、これは情報をめぐる戦いでありまして、財政当局それから各実施官庁から正しい情報をとって、しかも出さない場合には予算をつけない、こういうことをやる必要がありますので、ぜひとも法制化をお願いしたいと思っております。

○弘友和夫君 先ほど戦後処理としては評価するけれども、二十一世紀へ向けての改革とは思われない、全然評価がないという今回の改革。私は必ずしもそうは思っておりません。

あのクリントン、ゴアの連邦政府の改革にしても、日本の場合は権限移譲とかいろいろな部分でどこがやるのかというのが大事ですけれども、アメリカのクリントン、ゴアの改革にしても、要するにどこがやるんだということじゃなくて何をやるかというのが一番大事だ。国民にとつては、それが機関委任事務であらうと自治事務であらうと何であらうと、どこがやっているかというよりも、どういうサービスを受けられるのかというのがやはり大事じゃないかという観点からやっておられる。しかしながら、権限移譲というのは大事だと私は思っております。

そういう中でこれを進めていきましたら、自治レベルでは非常にそういう行政評価しやすい部分というのはございますけれども、国の行政、例えば外交とか防衛とか、また、この間、石原都知事が視察をされて、非常に赤字を出している文化的な施設へ行つて、しかし文化はお金ではかれないようなことを言われておりました。そういう文化だとか、そういう部分に対して行政評価をしていくという観点というのがあるのかなというふうに思うんですけれども、ちよつとお尋ねします。

○公述人(上山信一君) 行政評価は決して一律の仕組みでできるものではありません。行政のやっている仕事には、例えば日米安全保障政策といったような非常に大きなものもありますし、先ほど私が資料で少し御説明をした、初等教育の中

の例えばパソコンリテラシーを上げていくためのプログラムといったような施策レベルのものもあります。そして、現場レベルでは国道何号線の何とか陸橋のつけかえといったような非常に具体的な作業があります。

この三つのレベルに分けて、評価のやり方は当然違つてまいります。特に、目的に合わせて考えるべきなんですけれども、現場の施設に関してはその利用者が満足したかどうか、あるいは利用者一人当たりのコストが幾らかといったような非常にわかりやすい作業をやるのが必須だと思ひます。

国の場合難しいのは、結構抽象度の高い施策あるいは政策レベルのものが多くということですが、私は、これは情報公開のプロセスというふうにとらえ直していただければ比較的わかりやすいんじゃないかと思ひます。

すなわち、国のやっている施策は全部で何本あるのか数えたことはありませんけれども、恐らく千や二千の単位では下らないと思ひますが、それぞれに関して予算がついている、それぞれに関して人がついている。それに関して具体的に何をやつたのかまず情報公開していただいて、それを去年と比べる。あるいは、もし民間に任せたらどうなるんだらうという議論をそのデータに基づいてやる。あるいは、そのパフォーマンスが悪い場合は予算をもつとつけようという議論があつてもいいし、逆に効果がないんだつたらもうやめてしまえという議論があつてもいいし、優先順位に向けてまともな議論をしていく一つのプラットフォームだらうというふうに思ひます。

ですから、一律に単に評価をしたから政策が決まるものではなくて、これは議論のベースを提供するものとしてのいわば必需品だというふうに考えてはどうかと思ひます。

日本語の訳でたまたま私は行政評価と訳したんですが、英語はパフォーマンスメジャーメント、つまり業績測定をするというのが英語の本来の言葉でありまして、税金の対価として一体何をやる

うとしているのか、どこまでできたかを開示するというのがまずは行政評価のとりあえずの目標であります。

○弘友和夫君 成田公述人と辻山公述人にもお尋ねしたいんですが、地方分権をまともな地方自治への行政評価の導入というのか、まさしくこれは、自治事務がふえればふえるほど、私はそういう評価をしながら、今の情報公開もしながら、また市民の皆さんとそういう意見を交換しながらやっていく。

私は出身が北九州ですが、北九州では出前講演という行政がはかかっていって市民の皆さんともよく話し合う、そしてどういう行政の要望があるのかというのも聞いていくというふうなことをやっていると聞きますけれども、行政評価についてお二人の御意見をお尋ねしたいと思ひます。

○公述人(成田晴明君) 行政評価につきましましては、現在国の方でもいろいろ考えられているという事情がございますし、地方公共団体も先進的なところで実験的にいろいろ始めているということもございいます。

ただ、この問題につきましては、先ほどもちよつと出ておりましたけれども、一体何を対象として評価するのか、それからその評価基準を一体どうするのか、さらにそこから出てきた結果を一体どうするのか、こういったいろいろな問題がございいます。ですから、現在まだ試行錯誤段階でございまして、そこでいろいろな実験をしてみても、そこから出てきた成果をもとにして法制化を考えるなら考えるというふうにした方がいいと思ひます。

それで私は、行政評価は、自治事務であらうと法定受託事務であらうとこれは全部地方公共団体の仕事ですから、両者を対象にすべきだと思ひます。

ただ、法定受託事務の方は法令等で割合細かい処理の基準というのが決まっていますので、自治体に裁量の自由がないということがあると思ひますけれども、ただ、それが非常に非効率なもの

のであれば、むしろ自治体の連合体あたりが一緒になつて、そういうことはやめてほしいとか、そういう形で意見具申をするということも今度はあり得ると思ひます。

一番難しいのは、どういう対象で、どういう基準でやるかということになるわけで、これは下手をいたしますと、ただ費用対効果というふうな基準でいいますと、例えば情報公開制度というふうなものは非常に金がかかるわけです。ところが、上がつてくる成果というのは、目に見えた成果ははつきり出てこない。長期的にはそれはきいてくるんだらうと思ひますけれども、なかなか一年ぐらいの評価じゃ出てこないということになるわけなので、私は、対象をどうとるか、基準をどうとるかということには非常に難しい問題になるんじゃないかというふうに思ひます。

○公述人(辻山幸重君) 行政評価についてのお尋ねですけれども、実は余り詳細の議論を承知しておりませんが、上山先生の著書を今読んだりして勉強している最中でございいます。ただ、考え方としては、恐らくこれから行政のあり方というふうなものを大きく変えていくきっかけになるのではないかと非常に漠然と思つております。

先生お尋ねの行政評価法でしようか、これをいわゆる自治体全般に行政評価の導入とそのやり方を義務づけるというふうな法律案としてお考えだとすれば、それは私は余り賛成しないのでありまして、今各地で検討されている成果をみんなが参照しながら、それぞれの自治体で評価の方針と仕組みをつくっていくべきだというふうにご意見を申し上げます。

○弘友和夫君 上山公述人、今、成田公述人、辻山公述人は費用対効果の判定が非常に難しいと。確かに私、先ほど言いましたように難しい部分はございますけれども、そう言っておればなかなか進まないというのか、私は、言われているように、とらえどころのない行政だからこそ数値ではかるべきだと思ひます。もう時間が来ました。最後に、一言それに対するお答えをいただきたい。

○公述人(上山信一君) だれが評価するのかわい
うのが非常に重要な問題でありまして、行政のプ
ロにとつては満足できない数字でも、一般国民、
議会の皆さんからするのとどちら手が出るほど欲
しい数字、それがなというのが今の日本の現実
です。まず数字を出していただく、そこから始ま
ると思います。

○弘友和夫君　どうもありがとうございました。
(拍手)

○富樫練三君 日本共産党の富樫練三でございます。

分の時間ですので、なるべく皆さんの御意見をぜひ伺いたいと思いますけれども、不十分でありましたらお許しをいただきたいと思います。

最初に、辻山先生に一点まず伺いたいんですけれども、先ほど是正の要求について、最初から個別の問題に入って大変恐縮なんですけれども、これは削除した方がよろしいのはいいか、こういう御意見がありました。私も同じような意見を持っているわけなんですけれども、ここのとこころをひとつ教えていただきたいんです。

今度の是正の要求というのは、法律の中で、違法状態にあるとき、それから適正を欠き公益を害している場合、その場合には是正の要求をするんだ、それに対しては地方自治体は従う義務がある、こういうふうになっているわけなんです。

ここで、法律論の立場から教えていただきたいわけなんですけれども、国の方が、大臣が、これは違法状態であるというふうに断定する、あるいは公益に非常に害を与えている、こういうことを断定する、断定するから従わなくちゃならない、こうなるわけなんです、これを断定する権限が行政機関である内閣あるいは大臣にあるのかどうかという問題です。

これは司法権との関係、かわりでのように見るべきか、この点をまず最初に教えていただきたいんですが。

○公述人（辻山幸宣君）　今お尋ねの問題は、内閣

の行政権の及ぶ範囲という、国会でやられてきた議論に関係があると思いますが、少なくとも従来はこの行政権が地方自治体の事務にまで及ぶというふうに理解されていたせいかどうか、行政の判断がいわば有権的な解釈として通用してきた、そういう状況がございました。

今回自治事務、法定受託事務と分けたのは、まさにこの一定の行政権が及ぶ範囲と、そうではなくて自治体の自己決定に任せる部分とに分けるということが主な目的であつたというふうに思ひますので、当然ながら、一方的に各省の大臣が違ひ法状態である、あるいは著しく適正を欠き、かつ公益を害しているという判断をして、それでは正の要求をするという仕組みそのもの自体に問題があるというふうに私は理解をしております。

○富樫三君 どうもありがとうございました。
次に、小沢先生に伺います。

これは大要根本的な問題だと思ふんですけれども、今度の地方分権というのは、当然のことながら、憲法で規定された、憲法に基づいて行うということだと思ふんですけれども、この憲法の規定する地方自治体のあり方、これについて、ちよつと漠然としているんですけれども、現行の地方自治法の場合、住民と滞在者の安全や健康、福祉を保持するということが第二条に地方自治法の基本としてうたわれていたわけですけれども、ここの部分が今回なくなると。この点についてどのような

にお考えなのか、この点をまず最初に教えていた
だきたいと思います。

○公述人(小沢辰男君) 富樫先生のおっしゃる通り、現行の地方自治法二条では、かなり例示的に範囲が広く自治体のやる仕事が決められておりますが、今度は例えば福祉をというふうに福祉だけ出して、こういうことです。

おっしゃるとおり、私は、**例示規定で少し長くなり**ますけれども、やはりやや細かく決めた方がいいと。ということは、とりあえず地方自治の目的というのは、住民生活とそれからいろいろな意味での基本的な人権を守るといふ、暮らしと人権

をいわば保障し守るということが地方自治体の任務であるとするれば、やはりとりあえずは、環境のことでもありますし都市計画のこともありますけれども、やはり人の最低生活を保障するというようなところに力点が置かれるべきだという意味で、現行の地方自治法二条は割にそのことがはっきり決めているのではないか、そういうふうに思います。

○富樫練三君　　ありがとうございます。

そういう立場から見て、先生の最初の公述のと
きに、きょう資料もお配りいただいているわけだ
すけれども、この地方自治憲章（案）ということ
ですけれども、この中でも、実は地方自治体自身
のやっぱり力量も高めていくというか、自治権を
確立しつつ住民自治を大幅に前進させる、こうい
うことのようにすけれども、この地方自治憲章運
動というのはどういう中身の運動なのか。時間が
短いので余り詳しくはお話しただけなのかとは
思うんですけれども、基本はどこに置いているの
かということろをぜひ教えていただきたい。

その立場から見て、この憲章の資料の中の下から二段目の左の方に、「国および地方自治体は、事務・権限の民主的再配分、関連する法令の改正や非民主的な関与の改善などにより、」云々ということで、国の地方自治体に対する関与の問題にもこの点で触れられております。

今回の分権一括法では、助言、勧告、是正の要求、代執行、直接執行という形でさまざまな関与

が規定されているわけですから、この地方自治憲章という立場から見て、これらの関与についてというふうにお感じになっているのかをお聞かせいただきたいと思います。

○公述人(小沢辰男君)　ちよつと話が飛びますけれども、戦後、非常に重要な改革の委員会として、

この趣旨は、国と地方、そして都道府県と市町村の間の事務配分をそのときの情勢に応じてまずからその後を受けた、これは辻山先生よく御存じのことですけれども、神戸委員会があります。

確定する、その上で税財源を配分する、こういう考え方があったと思うんですけども、これをやるとすれば膨大な仕事になるわけで、なかなか政府の担当の方々もこのかつての神戸委員会みたいなものをつくろうということとは言い出しにくいのではないかと思います。

国が何をやるか、都道府県、市町村が何をやるかということが、実は今、財政について言えば国庫負担金、国庫補助金それから国庫委託金という形であいまいになっております。国庫負担金というのは、生活保護とか教育のようにどちらかといえば国が責任を持ってナショナルミニマムを保障するというような側面ですが、その次の奨励補助金というのは、現在例えば四兆円あるとすれば二兆円をいわば地方に仮に与えるという場合に、問題は中身になります。奨励補助金のうちでどういう事務を、削ると言つては失礼ですが、これをやっぱり納得のできるような大々的な委員会をつくつてはつきりさせて、しかも観点は地域住民の生活を保障し、しかも地域の自治体の運営は当然議員さん方がまずとりあえず扱うわけですが、やはり住民が日常、いわば地域の政治に参加するという意味で、いろんな形で住民参加の法をつくり上げていく。そして、住民個人個人がその力量を高めていく。それが運動になるだろ、うと思うんです。

そういうことを含めて、国の方でももう少し今の国と地方、地方の中の都道府県と市町村の事務配分というものを新しい二十一世紀に対してどのような形で考えていつたらいいかという点を、お互いに面倒なものですから、このところみんな適当にしてしまっているということがあると思いますので、なかなか難しい問題があるかというふうに思っております。

○富樫經三君　　そういう中で、やはり政治といふか、国もそうですし地方自治体もそうだと思うんですが、国民の暮らしをきちんと守つていくという点では、ナショナルミニマムというのか、くという点では、ナショナルミニマムというのか、やっぱり最低限これだけの条件は整えよう、これ

以上の行政水準に上げよう、こういうことが大変大事だというふうに感じているわけなんです。

今回、必置規制の廃止あるいは縮小、先ほど図書館の関係で先生の方からお話があったと思いますが、すけれども、こういう意見もあるんです。日本のこの行政の水準というのは一定のところまで既に来ているんだ、したがって必置規制を廃止しても大丈夫なんだ、こういう意見もあるんですけれども、先ほど図書館の例でお話された点からいえば、まだまだそこまで行っていない分野もかなりあるのではないかとこのように感じるわけです。

今回、分権一括法の中で必置規制の廃止あるいは縮小、こういうことが出されておりますけれども、これについてはどのようにとらえられているか教えていただきたいと思うんです。小沢先生にお願いします。

○公述人(小沢辰男君) 先ほど、図書館法の問題について日本図書館協議会の意見書みたいなものを御紹介申し上げたんですが、これは何か図らずもおもしろい問題を提起していると思いますのは、例えば図書館長さんは司書の資格を持っていなさいか、こう言うわけです。この図書館協議会の意見ですと、これは国というか具体的には文部省でしょうが、例えば国が図書館を全国の町や村に一つずつ設置するということは、二十世紀のといつか今後の日本のこういう少子化社会が進むときに、子供を育て、それから一人一人が学習するという意味でも図書館というものを全国の町や村にまでちゃんと位置づけていく必要があるんだと。

ついでに、図書館の建設費補助金を出そうというわけですが、私うっかりしてこの陳情書とか意見書を見るまでは、昨午平成十年で図書館の建設費補助金は、さきに委員がおっしゃるよう、もう必要ない、足りている、だから削つてもいいんじゃないかという意味もあつて補助金を廃止してしまつていふと、補助金を廃止してしまつと、そういう司書という資格を持った人が図書館長で

なきやならぬと言ふんですが、この図書館長になつてゐる人は全国の図書館の中では意見書によるとまだ四分の一もないといふことでこれからだと。やっぱり図書館について専門的な知識があり、専門職の人の方がいいんだと。

そして、文部省の方は奨励的な意味で補助金を出すと言ふんだが、こつちの方は、大蔵省と言つては失礼ですが、言われて削つてしまふと。そして今度は、図書館長さんは必ずしも司書でなくてもいいんだという意味で規制をしていく、あるいは司書の方ももう定数その他標準というのは余り考えなくてもいいんだ、削つてしまふと。

こういうふうになつてゐるというのは、図書館法というものの法の精神が、いわば本当に図書館を全国津々浦々に設置する、そういう奨励的補助金の意味がなくなつてゐるんだけれども、その点がわかるように説明されてゐないのじゃないかと。ここでも現段階におけるナショナルミニマムというのの一体何であるかという問題を提起しているというように思ひまして、図書館協議会の意見書、これはや手前勝手という考えもあるかもしれないけれども、拝見しまして大変勉強になりました。

以上です。

○富樫三君 どうもありがとうございます。

お二方には御意見伺えなくて大変失礼をいたしました。終わります。(拍手)

○日下部博代子君 社会民主党・護憲連合の日下部博代子でございます。

きょうは公述人の皆様、大変貴重な御意見をいただきました。ありがとうございます。それからまた、日ごろから分権問題について御指導いただいておりますことを改めて感謝したいと存じます。まず、辻山先生にお伺いをしたいのでございますが、五月二十二日、ちょうどこれは衆議院におきまして分権問題の審議が開始された日でございましたが、憲政記念会館で分権フォーラムが行われました。そのとき私も出席させていただいたわけでございますが、そのとき先生は、今回の国会

のやるべき仕事というの、いわばマラソンでコースから外れたことがわかるように道路に赤いポイントを立てる、その役割を担つてゐるのだというコメントをたしかにいただいたように覚えております。

今日までの衆議院、参議院での審議状況をフォローなさつていらつしやいますと、果たして私も先生の御期待にこたへます赤いポイントを立ててゐるの、でございますか。もし御期待に沿わないようでございますしたら、今後どの点をどのようにしてこの赤いポイントをきちんと立てなければならぬのか、まず御教示いただきたいと存じます。

○公述人(辻山幸重君) かなりコースは見えるようになってきたという印象は受けていますが、このレースは実は全員が一丸となつて走るレースではなくて、法定受託事務のコースを走るのと自治事務のコースを走るのとコースが二つ設定されているわけなんです。ところが、それを今の法案ではとにかく一緒に走れと。例えば、健康者も障害者も一緒に走れと。例え、例はちよつと悪いかもしれませんが、そういうふうになつてゐる。

私がずっと申し上げてゐるのは、自治事務にはこういうコースがあります、コースから逸脱したら一緒に走つてゐる仲間同士で直さない、そつちだめだよ、コースを外れてますよ、戻りなさいというふうにして自立的にコースが管理されていくべきだ。法定受託事務は、恐らく赤いポイントがずっとあつて、ちよつと外れますとポイントとかいつて国が笛を吹く、そういうものとして多分あるんだらうな、その原則をちゃんと立てた議論をしなければいけないということを申し上げておきますが、そんなことでよろしうございましょうか。

○日下部博代子君 まだ法定受託事務の方、それから自治事務ということに關しまして、やはりもう少しの赤いポイントが必要だという御意見で

ございましょうか。——はい、わかりました。ありがとうございます。

それで、続いて辻山先生にお伺いしたいのでございますが、先ほどやはり住民参加の問題をおっしゃいました。非常にこれは重大なことでございますので、より詳しく伺いをさせていただきます。と思うのでございますが、いわゆる住民参加というふうにも長いこと言われております。しかしながら、果たしてその住民参加のシステムというものがどのように道順がつけられてゐるのかというのことに關しますと、かなりこれはさまざまでございます。さまざまであるということでは悪いことではない、必ずしも悪いことではないと思ひます。しかしながら、これからいふゆる政策策定、政策実施、政策評価、それぞれのレベルにおきまして、やはり住民の参加ということが求められてゐるわけでございます。

そこまではどなたもそうおっしゃいます。しかし、それをより具体的にどうすればいいのかということは、これはみんなそれぞれの地域住民、いろいろと考えあぐんでゐるところもあるように思ひます。

それと関連いたしまして、やはりこれからは自治体の自己責任ということが問われるわけでございます。それは財務管理あるいは行政経営などのいわゆる政策責任が問われてくることになるわけでございますが、その住民参加のシステム、制度化ということ、それから自治体の自己責任、それに伴う自己改革ということも含めまして、先生の御教示をいただきたいと存じます。

○公述人(辻山幸重君) 確かに、御指摘のとおり、参加参加と随分言われてまいりましたけれども、ではただそれ根づいてきたのかという問題があるように思ひます。一番の問題は、結局、参加をしても最後は原案どおり通るんだと。よく言われますけれども、住民と行政が話し合う機会を持つても時間切れで行政の必勝、これは神戸大学の阿部泰隆先生の名言でございますが、時間切れだと普通は引き分けに

なるんですが、行政が必勝してしまう。そのことを住民は十分知っているものですから、本気でそこで自分たちの意見を反映させてよりよい内容の事業にしていこうとかという、いわばそういう気分が少し薄れているのではないかと。

まず、この時間切れ、行政の必勝というような体質をどうやってやめるかということなんです。私、一つ目ごろ提案していますのは、あらゆる事業や計画には複数の原案を出さないということと言っております。そういうルールをつくる。

つまり、現在のやり方ですと、一つのものに決める、例えば一カ所に決める、建物の形も一つ、原案一つというところで住民に提案されます。これではなかなか参加しにくいんです。A案とB案あるけれどもどっちがいいだろうかという提案の仕方ですと、いや応なく判断しなきゃいけないんですよ、どちらかに。

こういう仕組みを取り入れていくことによって決定における参加というふうなものが少し実質化していくのかなど。それは法律で入れなくてもいいんで、自治体の例えば計画確定手続条例とかそういうものをつくって、必ず原案を二つ出します、原案にはアセスの報告書もつけますというふうなことを自治体で打ち立てていく必要があるのではないか。

また、それ以外の個別のものにつきましても、今各省で始めているようなパブリックコメントというような仕組みで、こういうのをやりたいんだといけれどもどうだろうか、御意見を寄せてくださいと。それが入り口とすれば、さらに上山先生がおっしゃっているような、やった後、結局どういう効果を生んだのかという、まさしくその結果についての評価をやってみて、それを次の計画にフィードバックしていく、そういうことでしか多分自治体の自己責任というのは高まっていかないんだらうというふうには実は考えております。

○日下部權代子君　成田先生にお伺いしたいのですが、推進委員会におきましての大変なご精力的な御努力、本当に心から敬意を表するもの

でございます。ありがとうございました。

ところで、今の住民参加の問題でございますが、分権というものの目的というのは、いわゆる生活する者の場、地域においてその人々の自主性というものの、あるいは自立性というものを尊重するということがそもそもの目的でございます。にもかかわらず、今回の法案におきましてこの住民参加の問題というのはそれほど触れられているとは私は思えないのでございます。その重要性にもかかわらずということでございます。

○公述人(成田頼明君) お答え申し上げます。

私は、地方分権というのは、結局地方自治を拡充する、つまり地方公共団体の自主性、自立性という意味での地方自治を強化する手段にしかすぎないと思っています。分権推進法を読んでも書いても、もちろん地方行政体制の整備のことも書いてございますけれども、主眼は国から権限とか財源というものを移譲していく、これは地方分権推進法に示されました国会の御意思でもあるというので、そこに重点的な努力を傾注したということでございます。もつとも、住民参加というふうなことも書いてございますので、これは地方行政体制の整備という形で取り上げたわけでございます。

ただ、住民参加につきましては、今、辻山公述人からお話しございましたように、何を対象にしてどういう形で参加するのかということについては非常に多様なわけでございます。これは条例でそれぞれ実験的にやるということであればよろしいのですけれども、下手に制度化してそれを抑え込んでしまうと、その制度しか使えないということになってかえって不自由になってしまふということにならないではないわけです。そういう意味で、もう少しいろんな検討を重ねながらこれについていかなきやならぬわけですけれども、残念ながら地方分権推進委員会では、時間の関係もござ

ざいますし、それから重点の置き方のこともありまして、余り詳しく突っ込んで話をしなかったということでございます。

私は、現在、地方制度調査会の副会長をやっておりますけれども、これから恐らく、地方の行政体制をどうしていくか、今度は地方が頑張る番だぞということ、今度地方自治体の体制の整備ということが重点的な課題になると思われまゝ。その中で、今おっしゃった問題は、これは地方自治法の将来に向かっての制度改正、法改正ということになると思いますけれども、やっぱり真剣に取り組むべき課題だろうというふうに思っております。

○日下部權代子君 次に、上山公述人にお伺いしたいのですが、いわゆる自治体の自己改革ということが迫られているのは当然でございますが、そこに先生のおっしゃいましたいわゆる民間の経営といましようか、そういうお考えの上からいわゆる自治体の財務管理、行政責任、現在の状態をどのように自己改革していくべきかという点についてお伺いしたいと存じます。

○公述人(上山信一君) 自治体といひましても都道府県と市町村では状況が違いますし、それから財政状況、それから都市部、郡部、かなり状況が違いますので、まず一律で議論するというのは非常に難しいと思います。しかし、その中で比較的自己改革能力がありそうな自治体、主に政令市でありますけれども、ここに關しては民間企業の経営手法がかなり私は使えるんじゃないかと思ひます。

例えば、先ほど人材それから財源、権限、三つがセツトだというようなお話もありましたけれど、でも、民間企業の経営手法というのは、政令指定都市であれば現場改善手法あるいはTQCなどのノウハウを持った人材というのは民間企業にいったいおりまして、まさに今そういう人たちが社内失業者としておるわけです。であれば、ボランティア、雇用対策などと絡めて、このような人たちに手伝っていただければ一石二鳥ではないかというふうに

うに思います。

それから、あと財源の問題も、政令市などに關してはかなり自由化していけば、今現在、國の縦割りの補助金に縛られ、あるいは地方交付税をもらった方が得だからというようなことで自主的な経営をみずから放棄してしまっているわけですが、そもそもその地域にある財源の中で経営するとうようなのかというような絵をかくて、その中で将来のビジョンをかくというような動きができるのはやはりこれは政令市だろうと思います。こうしたところからまず改革のイメージをつくっていけば、本来の都市経営あるいは自治体経営がどういうものかというのが見えてくるというふうに思います。

それで、それをお手本にしながら見ていけば、恐らく都道府県というものは要らないというのが見えてきますし、抽象的な道州制というのが非常に時代おくれな考えだというのがおのずと見えてまいります。それから、合併というのも、単に過疎の力のない者同士を足してみても答えにならないという非常に現実的なことも見えてまいりますので、やはり成功事例を幾つか全国でつくるといのが先決だと思います。

○目下 部補代子君 ありがとうございます。○今、市町村合併の件についてもお話が上山先生からございましたけれども、辻山先生は、かつて広域的政府をもつてするのは、そういう手法というのはいかに単純な発想だという御意見をたしかにおっしゃっていたことがあるように覚えておりますが、それにかわつて水平的な地方政府関係が有効であるという御意見。たしか「年報自治体学会」で私は拝見したと思います。私も学会の一人でございますが、そのお話も含めまして、この広域行政について御意見を承りたいと存じます。

○公迷入(辻山幸重君) 合併が広域的対応かという二項対立型の議論に今ちよつとなつてゐるようですけれども、むしろうまく機能をつなげていって、今、広域行政機構とかと言わずに広域連携とかいう考え方でいったらどうかと私は思つ

ておりますが、やはり合併をしてしましますと、これは一つの意思になつてしまふわけですね。要するに議会が一つになるという意味です。それよりは、お互いの弱点をカバーし合うような形であらうと思つていますが、ネックはどうも今の広域連合の使い方のようです。

広域連合の使い方はちよつと下手くそだと思つておりますが、もう少し機能を發揮するような、せつかくあのようにして直接請求とか直接選挙の仕組みを入れていくんですから、あるいは都道府県と市町村とでも組めるというわけですから、検討してみたらどうかという気はしております。

○日下部補代子君 ありがとうございます。

小沢先生、どうも失礼いたしました。申しわけございません。

○入澤肇君 自由党の入澤でございます。

きょうは、大変貴重な御意見をありがとうございます。

まず、成田公述人と辻山公述人にお聞きしたいんですが、成田公述人については、分権委員会が財源問題として現在の地方交付税制度の役割とか限界、こういうものについて議論があったかどうか。辻山公述人には、同じように地方交付税制度についてどのようなお考えをお持ちなのかということについてお聞きしたいんです。

と申しますのは、実は地方交付税は一応の積算基礎、単位費用表に基づく積算基礎によつて市町村、都道府県に財源が配分されていきますけれども、使途は特定されていないということで、かなり各町村の産業担当係とか個別部門の行政を担当している人たちは不満があるんです。

その一例として、例えば林野行政等につきましてもかなりの交付税が行っているんですが、けれども、それじゃとても不十分だということで、相当な市町村、五百市町村になるんでしょうか、森林交付税というのを別途につくれという動きがございます。これは、地方交付税にミシシ目をつけ

るのか、第二交付税として目的税化した地方交付税というのをねらっているわけですね。このような動きが現に出てくるわけですが、財源問題として地方交付税についてどのような御意見をお持ちかにつきましてお聞きしたいと思います。

○公述人(成田補明君) 交付税制度の問題は、もとよりこれは基幹的な地方公共団体の収入でございますので、地方税とともにいろいろ審議してまいりました。ただ、地方交付税制度については、どんなに地方税源を充実してもアンバランスが生ずるわけですので、やはり必然的に交付税という仕掛けを要するだろう。

問題は、その場合の基準をどうするか、それから具体的な方法をどうするかというふうなことだったと思うんです。これにつきましては従来からいろいろ検討されている、しかも政府の方でも一般的な検討をされた結果というのがあるわけですね。財政問題に非常に大きな影響を与えますので、そこで決められた線以上のことは余り突っ込んで議論できなかったということがあるわけですね。

ただ、使途は自由だと言われましても、地方交付税というのは非常に巨額な補助金なんだ、個々の省庁の補助金についていろいろ問題にするけれども、もうちよつと巨額な補助金の方を何とかしなきゃいけないんだ、こういった反論も各省からかなり聞きました。

それから、地方交付税の算定基準が余り細か過ぎる。これは地方自治体が陳情して非常に細かくし過ぎたということはあると思うんですが、細か過ぎる。もう少し大きくりのものにしたかどうか。そういった議論はいろいろ出たわけでございますけれども、まだ今後いろいろな問題が残っているだろうと思われまします。

○公述人(辻山幸吉君) お答えいたします。

現状では地方交付税制度はやはり維持しなきゃいかぬだろうという気はしております。ただ、論点としては、都市部から上がった税金が地方へ配分されている、しかもかなり過重に配分されて

いくシステムとして機能しているのではないかと批判があるわけですね。

しかし、東京一極集中と言われますけれども、結局は地方に親御さんとかを置いていたりと、いう人が多い中で、まだ一定程度の説得力はあるのではないかと私は思っております。

森林交付税の考え方なんかについても、交付税の中に算定基礎として森林面積を入れるとかという方法もあるかと思ひますけれども、余り複雑にしないで、例えばドイツでもこのような制度をつくっておりますけれども、森林を維持管理担つてくださる人のための別枠の制度として考えていった方がいいのかなという気もしておりますが、まだその判断はついておりません。

以上です。

○入澤肇君 次に、上山公述人と小沢公述人にお聞きしたいんですが、今度の地方分権は、裏返しにいえば、地方自治体をいかに強くしていくかということが議論されなくちゃいけないと思ふんです。強くすると同時に、大統領制をとっている都道府県、市町村、こういったところのチェック機能をもつと強化しなくちゃいけないというところもあわせて考えなくちゃいけない。

そこで一つ、まず自治体を強くするために、合併について先ほどお考えがございましたけれども、中央省庁からの出向人事、これが私は地方自治体の自立の精神を非常にゆがめているんじゃないかという感じがしてしうが、ないんですが、中央省庁からの出向人事についてどのようなお考えがあるかということをお聞きしたい。

二つ目は、首長さんの多選ですね。例えば、これは都道府県の県庁の中の職員の話をお聞きすると、多選のところはかなりの人事がよむ、あるいは業者との癒着ということも言われますが、もう一つ大事なことは、首長さんが指導して行政をやっている場合に、二選ぐらいまでは知恵が出るけれども、三選目になると知恵が出ない、要するに情性になつてしまふということがつとに指摘されております。

この二点につきまして、上山、小沢、両公述人から御意見をお聞きしたいと思います。

○公述人(上山信一君) 私、民間企業の人間でありますので、二点ともちよつと専門領域ではないんですが、昔中央官庁におりましたので、身辺なじみ深いテーマではありますので、その観点から述べさせていただきます。

中央官庁からの出向ですが、確かに、中央からお金を取ってくるためのパイプとしてそこそこの人材を指名して持つてくる、しかしその人物が議会とうまくいかないと見るや、のしつて返す、これが実態でありまして、ほとんどはそうだろうと思ひます。しかしながら、市町村に出向しているケースであるとか、あるいは特定のテーマでもって知識を持ったような人の場合は、そこそこ現地でのアドバイザーとして機能する。

ですから、現役の公務員でありながら政治的な利益誘導のパイプとして機能するということうなものは、恐らく天下りと同じような規定をとつて規制していくべきだと。しかし、本人のノウハウが非常に明快な場合、特定のテーマについてのみ出向は認めてもいいというふうにしてはどうかと思ひます。

それから、業績評価、これもやはりある意味では公開するべきで、中央から出向している職員がどういうパフォーマンスであったかというふうなことは、地方の議会が評価する、あるいは何らかの形でパブリックに公開していくというふうな仕掛けがあれば政治的な行動というのは消えるのではないかとこのうに思ひます。

これは、私のかつての同僚の行動を見ていても、非常に危険ではないかと思われることを、公務員としては危険なことをやらざるを得ないようなこととに追い込まれておるわけで、そういう意味でも、本人たちのためにも今のままでいいというふうには思ひません。

それから、多選防止の部分については、これは先ほどと同じ話になりますが、行政評価をきっちりとして、一体どれだけのパフォーマンスがこ

の二期八年、三期十二年で上げられてきたのかと。これは多選になればなるほど非常に評価しやすくなりますので、こういう評価をやっていく中でおのずとパブリックに見えていくのじゃないかと思えます。長くやっているからよさそうだといううなあいまいな住民感覚というのも是正する仕掛けとして評価を入れるべきだと思います。

○公述人(小沢辰男) 地方交付税の問題につきまして、二つくらい問題があるのじゃないかと思えます。

一つは、御存じのように、基準財政需要額の計算をするときは単価掛ける数量で、数量はある程度、町でも村でも現状を見ているわけですからこれはいいとして、問題は単価でございますけれども、この単価をどうするかという点でかなりいろいろな意味での混乱があるのじゃないか、単位費用について。

それからもう一つは、全体の問題として、今地方交付税をもらっていないのは、都道府県では東京都、それから都市では大体三割くらいでございます。町村ではもらっていないのは一割もないと思えますけれども、これはどっちが悪いかという問題ですけれども、税源配分の問題をやつぱり一遍考えないと、地方交付税というものがそんなあり方ではないのかという議論、これは当然あります。

大体、以上この二つが問題になろうかと思えます。

○入澤隆君 終わります。

ありがとうございます。(拍手)

○奥村展三君 参議院の会の奥村でございます。公述人の皆さん、御苦労さまでございます。

まず、成田先生にお伺いをいたしたいわけですが、我々、衆議院からこちらへ送られてまいりまして、連日このように審議をさせていただき、また参考人の方々やきょうの公述人の皆さんの御意見を聞きたいというわけでございますが、どうも受け入れ側といいますか、地方自治体の方が大変心配もし、また不安がり、押しつけられてい

ると。一体どういうようにして受け入れて、これは十二月の条例なんかで全部変えていかなければならない、体制を整えていかなければならないというようなことを私も帰るたびに聞かされるんです。

そういう流れの中で、私はこの地方分権という言葉、最終的には私は地方分権だと。国家主権、そしてまた地方の皆さんが主権者となって、地域住民の方々がなされるのが本当だと思うんです。

ですから、地方分権という言葉が余りにも、いいのかわかまだ私も戸惑っているんですが、最終的にはやはり自治、みずから治める、文字どおりこういう形になって地方の主権の時代になってほしいというように思っています。でも、どうも意識、感覚といいますか、受け入れ側の感覚として、従来の国からの押しつけで、地方分権しますよ、権限を譲渡してあげますよ、受け入れなさいよ、何かこういうような思いで地方の皆さんがおられるようなんですが、ここは議論になったのかどうか、お伺いをいたしたいと思えます。

○公述人(成田頼明君) 確かに今、委員おっしゃるような事情があるかと思えますけれども、ただ今回の分権は、国が旗振りをして進めたということではなかったと私は思うんです。ずつと歴史をたどってまいりますと、大体、昭和という年号が平成に変わりましたところからこの問題はかなり表面に出てきております。今までは政府の方で旗を振って、おまえらついてこいという形だったと思うんですけれども、今度は民間政治臨調というふうなものができて、そこでこういうような分権の方向が非常に強く出てくるのか、あるいは国会でも、両院の全会一致の決議で分権の推進というものをすべきだというふうな意思表示がある。また、それを受けて経済団体その他のところからいろいろな提言が出てくるということ、私は今度の動きはやはり下から盛り上がってきたんだと思うんです。

しかし、それを集約してどういう形に持っていくかということになりますと、これはやつぱり分権推進委員会とかあるいは各省庁、そこで賛意を得られなきゃならない。そういう一つの流れの最終的な形態がこの法案になってきたんだというふうな思いをします。ですから、この結果だけをこらんだいて、どうも国から一方的に押しつけられるというふうにおっしゃられるのは、私としてはやや心外な面がございます。あなた方もしっかりとください、あなた方の時代なんですというふうなことをよく地方に行ってお話をしているわけなんですけれども、そういう受けとめ方ではちよつと情けないんじゃないかというふうな思っています。

○奥村展三君 成田先生はそのようにお思いですが、本場に現場では三ゲン、人間、財源、権限ですが、やはり本場にそれだけの人が育っているかと思えますと、そこまで行っていないのが現状なんです。

確かに、地方から盛り上がって地方分権ということに御苦労いただいたと思えます。そういう流れをしっかりと我々も受けとめながらこの議論をさせていただいているんですが、しかし生意気なようですが、今申し上げたように、やはり地方主権の時代の基盤をしっかりとつくっていくようなこれから国の体制もぜひつくっていくかなければならないなという思いで議論をさせていただいております。

そうした中に、上山先生だったでしょうか辻山先生だったでしょうか、申しわけないんですが、地方議会の意見が案外くみ上げられていないというふうなお言葉があったかも知れません。

確かに、首長さん、町長さんや市長さん等は、一生懸命何とかしなければならぬ、移譲を受ければそれだけの体制を整えなければならぬ。議会も、やはり何か国から言ってくるけれども、これを受け入れるための体制、これは正直な話なんです。先ほど辻山先生がおっしゃいましたけれども、住民投票がどんどん進んで、地方議会は要らぬの

じゃないかと言わんばかりにこれが進んでおる。しかし、私は、従来の村型の選挙は、今回の統一選挙でも見ましたけれども、私も田舎に住んでいますから、だんだんとやつぱり意識が変わっていますから、議会人を選ぶ、自分たちの代表を選んだ。そのためには自分らの主張を何とか反映してほしいという思いでやはり地方議員さんを選んでおられると思うんです。

しかし、それと同等に、一方で民主主義だということなことで住民投票をどんどんやらせてしまつと、本場に地方議会は一切何なんだろうというふうな思いも私は実はするわけですが、辻山先生、どういうふうにお考えでしょうか。

○公述人(辻山幸吉君) お答えします。一般には、住民投票の議論というのは代議制の限界だ、だから直接民主制でやるんだと、こういうふうなぶつけているんですが、実は詳細に見ていきますと、これまで行われている住民投票あるいは制定されている住民投票条例は議会提案のものが多いんです。つまり、私は今感じているんですが、もし代議制の地方議会の危機だと思えば、みずから住民投票を組み込むことによってその機能を持たせていくことができるかもしれない。つまり、組み合わせ状態になっているということなんです。

ですから、住民投票を必ずしも議会制の否定というふうにかえる必要はなくて、そのところはそれぞれ地元で結構うまいことやっているんじゃないかなと。議会が提案して住民投票をやるなんというの、大した知恵者がいたものだと思つておられます。そのように機能しているいいものだと思います。

○奥村展三君 基本はそのとおりだと思うんですが、しかし、今回の統一選挙を見ましても、私は滋賀県で、琵琶湖空港という問題があったんです。これの住民投票をやる。完全にこれはもう政治と選挙とマツチした行動を起こしているんです。これが本来の姿でいいんだろか。ということとは、

少数意見なんです、それはしっかりと利用しながら大切にしていかなければならない。しかし、それを住民投票に、選挙目当ての行動を起こしてそういうような反対、マスコミもそうですが、一部の人のたのしみばかりが取り上げられて、大勢の賛成派の言葉が全然表へ出てこないということで、私は非常にここに疑問を持った一人でありまして、ちょっとお伺いをいたしました。申しわけございません。

上山先生にお伺いをいたしたいんですが、先ほど来、いろいろお話の中にやはり民間的な感覚をと、これはもう私も大いに、地方もそうだと思います、国もそうだと思うんです。今財政が六百兆円の赤字を抱える国家になってしまったんですが、こういうのもやっぱりバランスシートといいますが、国民にしっかりとわかる数字を出していくと先ほどおっしゃいましたが、そういうようなことを考えますと、特に地方はこれから財源も大変でございますし、そういう流れを考えますと、先ほど来先生からずっとお話をいただいていますような民間の活力、そして民間的な発想のもとに地方自治体もやっていかなければならない。そうなりますと、バランスシートといいますが、貸借対照表のような、これは民間とこういう公共のあれです。一週には難しいと思いますが、そういうような方向に転換をしていかなければならない、まう少く先生のお考えをお聞かせいただければと思います。

○公述人(上山信一君) バランスシートを自治体でつくり出すという動きが最近出てきております。私は考えとしては非常にいいことだと思いが、かなり道のりは遠いだろうというふうに思うんです。

といいますが、バランスシートというのは貸借対照表であって、資産の状況というのを見るわけですが、しかしながら、財政的に主権がない自治体があるところ、どこまでそれを改善できるのかという問題がありますので、私は、実践的な見地からはバランスシートよりはむしろ

しるABC、アクティビティ・ペースド・コストイングというふうな専門領域では言いますが、これも、これはつまり活動評価と言いますが、例えば図書館などの例をとりますと、実際に本を買うのにお金がかかる、設備の維持費にお金がかかる、それ以外に職員の人件費というのにお金がかかっている。それから、図書館の建物の外にいる職員、管理部門の人たち、ここの職員も時間を使っておるわけですから、それぞれの職員がどの仕事にどれだけ時間を使ったのかというのを洗い出して、それをもとに効率を評価していくと、企業でいえば当たり前なんですが、こうしたいわば損益計算書そのものがちゃんとできていないので、それをまずつくる。それと民間との比較をやって、高いか安いのか、行政がどこまでやるべきか考える、こうしたささやかな活動からまず始めるべきだと思えます。

現在、自治体が行っているバランスシートを見ますと、実は非常に危うい展開になっていまして、外部のシンクタンクあるいは会計事務所等に丸投げをする。それも、どちらかというと財務当局の職員、非常にまじめな問題意識なんです。その方々の単なる知的満足のために、行革予算というのには潤沢にありますので、それを使って単につくってみると、何となくバランスシートとか借金とか財政破綻という言葉があるマスコミ受けするので、首長も何となく乗っけてしまう。

私は、本来、国全体について自治体と連結決算でつくるということが一番重要だし、次に重要なのは外郭団体、国、地方それぞれですけれども、外郭団体の財政状況のバランスシートをそれぞれについてつくって、民間企業で言えば破綻以上の状態になっているという現実をまずちゃんと見るということが重要だろうというふうに思います。

○奥村展三君 ありがとうございます。小沢公述人にお聞きしようと思いましたが、時間が来ましたので、申しわけございません。

す。各先生方から一分程度のコメントをいただきたい、そのように考えております。

まず、成田公述人でございますが、中身というよりもむしろ審議の経過についていろいろ御説明をいただいて、我々も、夏休みを返上していろいろ御苦労をいただいた由、心から感謝を申し上げます。

これはごく一般論でございますが、よく活字にもなっておりますので、お呼びを申し上げたいと思いつつ申すわけですが、審議会とか委員会とか、いろいろ勧告を出すものは今多いけれども、形骸化しておるという指摘があります。それは俗に言う御用学者とか御用評論家が政府とか地方自治体の意向に大体添った案を出す、そういう人しか選ばない、極端な意見を言う人はその次から外す、そういう中で形骸化の論理が出てきたと私は思うわけでございます。

むしろ、こういった原案なんかをつくるときに、役所が書きましますから、ペーパー方式で審議会の委員が一人ずつスタッフを連れていって、それらが皆意見を踏まえて原案を書くというふうなところが変化がない限り、勧告が幾ら出てもそれは意味をなさない。ひどいのは、米価審議会なんかあつたやるといって前日の夕刊に何ポイント、何パーセントと出ている、それと決まっています、むしろ委員をやっておる方が恥ずかしいんじゃないかと私は思うんです。

こういったことに対して、先生の今回の一連の長い御審議を振り返って、御感想を賜りたいと思います。

続きまして、辻山先生にお伺いいたしますけれども、地域に人が育ったからいよいよ分権はゴリだという御意見でございましたが、先ほど来出ておりますように財源を伴わないものではできませんので、今後、先生の御意見をどんどん吐いていただけて世論を喚起していただきたいたと要望いたします。

と同時に、二百四十五条の五のあの上品な五項について、先生は非常にネガティブのようにおつ

しゃいましたけれども、国地方係争処理委員会、特にこのメンバーをだれがどのような基準で選ぶとか委員会の決定の中身についての権威というものについてまだ決まっておりますので、そこらに対する先生の御意見を賜りたいと思います。次に、上山公述人にお伺いいたしますけれども、私はあなたのおっしゃった意見にはおおむね賛成でございますが、ただ、基準をコスト計算に基づいて判断するというのを言われて、八ページがどうの言われましたが、あの八ページを全部読んでみましたが、そこらにそういった十分な根拠があるように思いません。非常にいい意見だと思えますので、後日で結構ですから、ひとつそういう行政のコスト計算による分析という面をもう少し御指導いただきたいと思います。

そういう観点で、政策評価制度の導入ということが今回織り込まれておりますけれども、この政策評価の仕組みやルールなどについて御所見があれば承りたいと思います。

それから最後に、小沢辰男公述人でございます。国会議員にそういう方が一人おられて、その方が来られるのかと思っておたら、先生がお越しになりました。いろいろありがとうございます。

特に、日本国憲法九十二条の関係で、土地や施設というものを、国民の財産を守るという面ではおかしいんじゃないかという御指摘がありましたが、例えば沖縄の場合、一坪地主があつた土地を数千人で保有して、一坪地主があつた行動をとるといふような場合もひっかけて、なお今回の米軍用地特別措置法の改正について先生は反対なのかどうか、反対であれば、具体的にこういう手法があるんじゃないかという御意見をひとつお示しいただいたら非常にありがたいと思えます。

以上、四つ続けて行きましたが、各先生方、一分半か二分程度でひとつよろしく御指導をお願い申し上げます。

○公述人(成田頼明君) ただいまの審議会の運営

についていろいろ御指摘がございました。

これは、審議会といえどもいろいろな審議会がありまして、それが全部米価審議会のような運営にはなっておりません。特に、分権推進委員会とか最近のこういう大きな問題を扱う委員会の場合には、そういう批判を十分に考えながら、やはり事務局に余り関与させないという方針をとっているところもありまして、分権推進委員会もそうであります。

ですから、今までに勧告がいろいろ出ておりますけれども、これは必ず原案はやっぱり委員なりなんなりが出すと。それを文章でいろいろつなぎ合わせたり、余り官庁文書で使わない言葉は少し直すというようなことは事務局がやることはありますけれども、原案は全部委員ないしは専門委員が書く、こういう方針で進めておりますので、御心配になるようなことは余り分権推進委員会に關する限りありません。

○石井一二君 ありがとうございます。

○公述人(山幸宣君) 二百四十五条の五第五項については、既に私の見解を明らかにしておりますので、あえて申しません。

係争処理委員会のつくり方ですが、論点はやはりあると思います。国の行政機関として置くというところが一つの論点だと思います。やはり国と地方の問題を扱うときに、国の行政機関という性格を持った機関が処理できるかどうかという問題がありそうです。

ただ、そのことをクリアするために恐らく国会の同意人事にしていると思っておりますので、まさにこの係争処理委員会がどのような権威を持ち得るかというのには人事にかかわってくるというふうに思っていますので、まさに国会の見識をそこで示していただいて、権威ある委員を任命していただくということがかなと思っております。

○公述人(上山信一君) 政策評価あるいは行政評価については、まだ発展途上でありまして、なかなか明快な例というのは出せないのが私も苦しいところでありまして。

しかしながら、海外の例を見ますと、労働生産性が四割上がったとか、あるいは固定資産税を一五%下げるといふ状況に至ったとか、導入した自治体ではかなり成果が出ている、こういうものがあります。

一言解説をつけ加えさせていただきますと、評価といいますが、どうしても何かやっただけに専門家あるいは権威を持った人がこれはいいか悪いとか言う、こういうふうな印象を与えますが、実はこれは目標を立てて自己管理させる、こういう仕組みであります。例えば、学級崩壊を全体の三%以下にするというのを文部省に約束させて、そういうことならばこれだけの人と予算をつけようというふうな予算の審議のプロセスにこれを埋め込んでいく。できなかった場合は、それは文部省の能力不足なのか、予算が足りなかったのか、状況が変化してなのか、それについてもっと深い議論をしようよと。

こういう議論のプラットフォームでありまして、そういう意味では、何か万端の神様のようなシステムではなくて、これをだれがどういうふうな運用するかというところがまさに重要で、議会の役割が大きいというふうに見えております。

○公述人(小沢辰男君) 米軍用地特措法の問題でございますけれども、機関委任事務からこれを国の直接執行事務にして、しかも中身は、県を想定していると思えますが、県の土地収用委員会が最後までこねる場合もある、それでは間に合わないから総理大臣が乗り出して自分で始末してしまう、こういう趣旨でございますね。

気持ちにはもう痛いほどわかりますけれども、やっぱりちよつと我慢していただいて、アメリカに對しても勘弁してくれということをやちゃんと了解をとりながら、私は法定受託事務くらいにはした方がいんじゃないかという意見でございます。

以上です。

○石井一二君 時間が余っておりますが、全体としておけておりますので、これで終わります。

ありがとうございます。(拍手)

○委員長(吉川芳男君) 以上で午前中の公述人に対する質疑は終了いたしました。

この際、公述人の方々に一言御礼を申し上げます。

本日は、長時間にわたり有益な御意見をお述べいただきました。まことにありがとうございます。委員を代表いたしまして心から御礼を申し上げます。(拍手)

午後一時に公聴会を再開することとし、これにて休憩いたします。

午後零時七分休憩

午後一時一分開会

○委員長(吉川芳男君) ただいまから行財政改革・税制等に関する特別委員会公聴会を再開いたします。

休憩前に引き続き、内閣法の一部を改正する法律案外十七案を一括して議題とします。

本日、午後は、内閣法の一部を改正する法律案等中央省庁等改革関連十七法案について公述人の方々に御意見を承ることにいたしております。

御出席いただいております方は、早稲田大学政治経済学部教授片岡寛光君、明治大学法学部教授野上修市君、名城大学都市情報学部教授牛嶋正君、名古屋経済大学法学部教授横原秀訓君、以上の方々でございます。

この際、公述人の方々に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多忙のところ御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。皆様から忌憚のない御意見を拝聴し、今後の審査の参考にいたしたいと存じます。

次に、会議の進め方について申し上げます。

まず、公述人の方々からお一人十五分程度ずつ御意見を述べいただき、その後、委員の質疑にお答えいただきたいと存じます。

○公述人(片岡寛光君) 本日は、貴委員会にお招きいただきまして発言の機会を与えられました。大変光栄に存じております。

御審議中の中央省庁等改革関連法案に對しましては、私は賛成する立場からお話を申し上げます。この法案は、申すまでもなく行政改革会議の最終報告に基づいてつくられたものであると思っておりますけれども、その大もとをたどりますと、昭和五十六年に発足いたしました第二次臨時行政調査会にまでさかのぼることができるわけでございます。実に二十年になんなんとする期間の間、多くの方々の努力があつてこそここに成案を見たと思っておりますので、関係された方々に心から敬意を表したいというふうに思います。

私は、この法案が速やかに成立することを希望するものでございます。なぜならば、行政改革が発足しない限りはこれからの行政がどうなるかということについて確固たる方針が立てられないわけでございます。行政運営にも、また社会的な生活にも非常に支障が出てくるというふうに思っておりますので、速やかにこの法案が可決されることを念願してやまないわけでございます。

この法案が成立いたしましたとしても、行政改革の第一歩が踏み出されるということでございまして、いわゆる入れ物はつくられましたけれども、その中にどのような新しい行政をつくり込んでいくかというところは、これはこれから仕事でございます。して、いわゆる仏つくて魂を入れるということではこれからまたなければならぬわけでございますけれども、まずその前提として仏の骨格を完成させるということが一番大事なことではなからうかというふうに思っているわけでございます。

今回の改革はさまざまな角度から成り立っていると思っております。まず一番大切なのは、内閣の強化あるいは総理大臣の権限の強化ということとでございます。中央省庁の改革ということもこれは両々相まって意味を持つものであるというふうに理解しているわけでございます。内閣の指

導力ないしは総理大臣の政治的リーダーシップを強化するということは、今日社会が置かれております厳しい環境の中でもどうしても必要なことでございまして、従来の行政に対して政治の力を浸透させ、そして社会の荒波を乗り越えていくためには、どうしても今回の改革が必要であるというふうに理解いたしているわけでございます。

第二臨調が始まりましたとちょうど同じころ、アメリカのレーガン、イギリスのサッチャーによります行政改革が始まりました、世界的な行政改革の波というのが起こってきたわけでございまして、けれども、当初、小さな政府ということが言われておりました。今日でも小さな政府を実現しなければならぬことは言うまでもございせんが、一九九〇年代ごろからちよつと世界の行政改革の様子にも変化が出てまいりまして、単に政府を身軽にするだけではなくて、やはり社会の大きな課題に対応する力を備えるためには社会を指導する権限というものを強化していかなければならぬ、そういう考え方が世界的にも認められるようになってきておりまして、今回の改革もその方向に沿うものであるというふうに考えている次第でございします。

内閣法の改正というのを見てみますと、まず最初に国民主権の原理というのが盛り込まれておりまして、それに合致する形で、国民を代表する国会に対する内閣の連帯責任というものがもうたわれております。そして、その連帯責任のなめとして内閣総理大臣に、内閣の重要事項に関する基本方針を提案する権限及びその他の案件を提案する権限というものを与えようじゃないかというのが改革の骨子であろうかと思ひます。従来も総理大臣にそのような権限がなかったわけではございせんけれども、従来の法律にはそういうことが書き込まれておりませんでしたので、若干その解釈に疑義があったということで、今回はその懸念も晴らされたということになるわけでございします。あわせて、大臣の数を十四名、その他特命の大

臣が任命される場合は十七名までこれを認めるということでございしますけれども、二十人から十七人に減らしたということは、これは内閣における慎重な審議を尽くしながら、しかし迅速な決定に到達するという必要性からなされたものであるというふうに理解いたしております。

そのほか、内閣官房の改組というものがございまして、内閣内政審議室、外交審議室、それから安全保障・危機管理室と、三つを統合いたしました。そしてその長は内閣官房副長官補という方を三名任命いたしまして、弾力的に対応することが可能なようにするというふうな措置がとられていくわけでございします。

そのほか重要なものは、従来総理府というのがございましてけれども、この総理府を国家行政組織法によらない組織として内閣に設置し、その名称を内閣府というふうに改めるというふうなことでございまして、そこに内閣府が文字どおり内閣官房とともに内閣を補佐し、あるいは内閣官房の機能を助ける役割を担う体制が整ってきたということが言えようかと思ひます。

省庁の再編成につきましては、主要な目標に従つて内閣を再編するという方針がとられておるわけでございします。

橋本前総理大臣が示しました主要目的と申しますのは、国家の存続、国富の確保・拡大、それから国民生活の保障・向上、それと国民文化の継承と醸成ないしは教育という四つの機能であったわけでございますけれども、防衛庁、総務省、法務省、外務省、財務省あるいは国家公安委員会というのは第一の国家の存続に関する機能でございします。これが一つにまとまっていなくてはおかしいじゃないかというお話もあろうかと思ひますけれども、国家の存続に関する機能というものをつかさどる省庁というのは近代国家が発生した当初から存在していた古典的諸省というふうには呼ばれるものでございまして、これは性格が違つておりますから一つにこれをまとめることは困難であらうかというふうに思ひます。

実はアメリカでもニクソン大統領がこのような省庁の大きくくりを試みたわけですが、その時点におきましては、古典的諸省以外の省を四つの省庁に再編成するという案でございまして、このようになりましたのも、事の性格上、当然であつたであらうというふうに思ひます。

そのほか、文部科学省は国民文化の継承・醸成というものの、それから厚生労働省は国民生活、それから経済産業省は国富の確保・拡大ということに対応する省としてつくられたという点では橋本前総理のお示しになられました目的に沿つていくわけでございします。

農林省が別でございしますけれども、農林省は恐らく国富の確保・拡大の範疇には入ると思ひますけれども、しかし国民生活に欠かすことのできない食糧を生産し、供給するというところにかかわる任務を持ちますので、これは性格がいささか違うというところでここに存在いたします。

そのほか、国土交通省と環境省がいささか違うジャンルとして存在いたしますけれども、広く言えば国富の確保というところに入らうかと思ひます。国土交通省の場合には国土の上に社会が成り立つためのインフラストラクチャーを整備する、それから環境省は環境に対する負荷を取り除く役割、そういう意味で環境保全をするという役割を担うものといいたしまして独立しているというふうな考えますと、ほぼ橋本前総理の意図したことに従ひまして改革案がつくられてきたというふうに評価することができようかと思ひます。

なお、環境庁が省に格上げされたのは政治的意図のあらわれでございまして、環境問題を重視するという立場を表明したというふうに思ひます。あわせて、防衛庁を省に格上げしてはどうかという御意見もあつたように伺つておりますけれども、実は自衛隊法第七条によりまして、自衛隊に対する指揮監督権を有するのは内閣総理大臣でございまして、内閣総理大臣が主任の大臣である内閣府に防衛庁という形で置かれるのが最も妥当な解決であらうというふうに私は考えておるわけで

ございします。改革はそのほか各般にわたつておりまして、後で御質問にお答えしますけれども、忘れてならないのは独立行政法人という新しい組織の形態というものがここで加わつてきたということでございます。

独立行政法人というのは、国家からは独立した法人格を持った経営の主体が、大きな裁量を持つて、行政任務ではないけれども、社会に任せたものでは十分達成できないから、どうしても行政がそれを行わなければならないような公共性の強い任務を主任の大臣から委任されて、それを効率的に遂行する組織というふうに理解することができま

あわせて、行政評価ということがうたわれておりますが、これは我が国ではとく手続思考が支配してまいりまして、手続さえよければ結果はおのずからついてくるであらうということで、余り結果に対する配慮を持たなかつたということがありますけれども、ここの行政に対する反省といいたしまして、政策評価というものをもち込もうということを国家行政組織法の改正の第二条の二項で盛り込んでいくということが大きな趣旨ではなからうかというふうに思ひます。これが成功するかどうかはこれから待たなければいけないわけでございしますけれども、ぜひこういう改革は成功させていっていただきたい、そのためには関係される皆さんの今後の努力に期待するというところで、私のお話を一応終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

○委員長(吉川芳男) ありがとうございます。次に、野上公述人にお願ひいたします。○公述人(野上修市) 野上でございします。諸先生方にお会いできましたことを深く喜んでおります。また、私の見解を公にできる場を設定していただいたことについても深く感謝しておる次第でございします。今回の行革法案については、評価すべきところ

は多々ありますが、しかし、また他方、疑問と考えてよい点も多々あるわけでございます。私の持ち時間が十五分間というわずかなチームでございますので、私は、専ら私が抱えております疑問点、問題点を指摘するという形で十五分間を費やしたい、かように考えております。

まず、最初に私が指摘しておきたいのは、戦後五十数年の歴史を振り返りますと、現在の政治行政の閉塞状況は、憲法の理念を現実に生かしてこなかった結果であると私は言わざるを得ないわけでございます。してみますと、二十一世紀の日本には、憲法の基本原理とそこにあらわれています国家目標、これをさまざまな制度とシステムの中に実現、定着させていく、そういう理念が必要ではないか、かように考えているわけでございます。

ところで、今回の法案の下敷きになりました行革会議の最終報告を見ていきますと、その理念が私から見ますと必ずしも明快なものになっていない。一体全体、二十一世紀に向かって我が国の社会をどのように直していくのか、それがどういう意味で国民に利益、福利をもたらすのか、こういう点になりますと甚だ不透明な部分があると言わざるを得ないわけでございます。

先生方も御存じのように、一言で申しますと、「この国のかたち」論を議論しているわけでございますけれども、この言葉はある作家の人の言葉を引用したようでございますけれども、文学的な表現でございまして、行革という大きな国家構造のあり方について適当なスローガンであったかどうか、甚だ私は疑問に思っているわけでございします。

また、最終的にはこの行革会議のまとめは、結局は我々国民の心の持ち方の問題だ、そういうような国民の精神論、倫理論、こういうものを説いているような気がしてならないわけでございまして、どうも我々から見ますと明快な目標、理念といったものが見えてこないわけでございます。また、簡潔、効率的、透明な政府、こういう言葉も使われておりますが、これももう諸先生方、十

数年前から言われている言葉と余り変わらないのでございまして、私から言いますと少し古いスローガンではなかったかと言わねばならないわけでございます。

それはそれとして、ところが、今回の現実に出ました法案であります、行革会議の目標とか、あるいはまた提言しましたことよりも全体として見ますと一層トーンダウンしている、こういうようなところが随所にあるわけであります。また後ほど時間をいただきましたらお答えしたいと思いますが、

私の立場で申しますと、やはり次のような行革の理念を明確にしておく必要があると言わなければならないわけでございます。

今さら申し述べるわけではございませんが、例えば今回の行革の一つの大きな目標として、いわゆる内閣の強化、そして中央官庁の再編という問題が出てきておりますが、行政権を内閣に与え、行政の長である総理に指揮権を与えて各行政各部を指揮、監督すると。また、国会に対して連帯責任を負う形できちっとした内閣づくりをするとか、あるいはまた、残念ながら不徹底に終わりましたけれども、民権の導入とか特殊法人の統廃合、こういった官と民との役割の分担及び国と地方の責任の見直しなど、これはもう憲法が求めている行政における公共性という現実及び地方自治の原則との関係で大きい問題になるところでございます。

赤字財政については、今多く私は語る余裕はございませんけれども、現在のやはり予算制度のあり方を抜本的に変えていく財政構造改革である以上、憲法の要請します財政民主主義の原則、こういったものから国会の厳しいチェックというシステムがやはり導入される必要があります。

公務員の倫理の問題も憲法の基本にかかわる問題でございます。全体の奉仕者という有名な原則があります。また、各種の規制緩和、これも現代行政が、国民の厳粛な信託に基づいて国民の福利のために行われるという前提をとる限り、憲法が

定めております基本権の否認とか削減とか縮小という方向で処理されてはならないわけでございします。

最後に、国際貢献というテーマも非常に大きな問題でございます。憲法が目指しています国際協調主義、国際共生と平和主義の観点からやはり取り組まなければならない問題が多々あるわけであります。

こうしてみますと、二十一世紀の日本の社会のあるべき姿というのは、やはり憲法の諸原則と、そこに認められております国家目標の真の實現と深い関係にあるということを改めて強調しておきたいのでございます。

そうでございますから、私の立場で申しますと、二十一世紀の日本の社会像は何かと、こういう問いに対しては、それは憲法の原理原則の定着した社会を本當につくり上げていくんだ、こういう答えになるわけでございます。

さて、少し各論的な話に入ってまいりたいと思っております。

行革のやっぱり最大の理念、目標、戦略というのは、私の言葉で言いますと、行政の国民化というところ、一つ尽きると言います。この行政の国民化というのは、本来、行政、内閣は国民のために福利を実現するように働かなければならぬ、これが先ほど言いました行政における公共性の原則という原理であります。しかし、この原則は今や御承知のように建前だけになっておりまして、実際には官僚によって行使されております。

残念ながら、立法権も予算またその他各種の行政政策も、新聞等でも指摘されておりますように事実上各省庁で決められているのが現実なのでございします。したがって、議会の権能は空洞化し、内閣、閣議の役割も形骸化しているわけでございします。

そういうことで、後で御案内いたしますように、一定の内閣の強化、総理大臣の強化を行っておりますけれども、しかし私に言わせると、そのことだけではなくて、いわば国民との関係をどうい

うふうに考えているのか、そういうことが一つ出てきていいと思うんです。

例えば、行政への国民参加というようなことをなぜ考えなかったのか。国会に行政を監視する体制を構築するとか、あるいは幸いにして情報公開制度が成立いたしました、こういうことも大いに活用することになると言います。あるいはまた行政のオンブズマン制度、こういったもの。あるいは各種の審議会の選任方法のやり直し、とりわけ国務大臣への民間人の登用というものを法定化すること。これは過半数以下であるならば憲法は認めているわけでございますから、こういったものをケース・バイ・ケースに行うのではなくて法定化して、その中で、内閣の中に常に民間人、国会議員だけではなくて幅広い国民の声が通るような、そういうシステムをやはり考えてみる必要があったのではないかと私は思っているわけでございます。

中央官庁の再編についても後で具体的なことをお話しいたしますけれども、理念の観点から申しますと、やはり国民のための改革という観点からどうも弱いと言わざるを得ないわけでございます。財政再建という至上命題というものがありまして、そのために国の支出の削減、そういう観点から行政システムのあり方の再編とか縮小というものがつなげていっている。どうもこれは本来の行政が持つべき公共性の実現、基本的な人権の保障という役割を放棄するという形になっているのではないかと。

したがって、小さな政府をつくるということとだけに邁進することがよいのではないのでありまして、重要なことは、大きい小さいかというようないかなる問題の立て方よりも、国民にとっていかなる意味を持った政府になるべきか、そういう視点がやはり私に言わせると重要ではないかと考えている次第でございます。

時間がありませんので、理念との関係では国際化の問題だけをお話ししておきます。行政の公正化とかあるいは分権化とかという問題が前にあつ

ていいんですが、私はそれを述べる時間的余裕がございません。

最後に、行政の国際化という形で私から見た理念の実現をさせていただきたい、こういう気持ちでお話ししてみたいと思うんですが、実は、一九九〇年の第三次行革審でもこの行政の国際化については一定の提言が行われているわけでございます。ここでは一々私読み上げることをいたしません。大変よいことが書かれております。大変考えねばならないことがたくさん書かれております。

しかし、諸先生方も御存じのように、残念ながら我が国の国際貢献という問題をとって議論いたしますと、わずかに政府開発援助、これだけが今のところ平和的な意味での国際貢献の策になっているんじゃないかと言わざるを得ません。平和的と言ったのは少し喜ばせ過ぎ的な発言かもしれませんが、実際にはそうではない国家に対してこの援助が行われているということで、いろんな方々から今後ODAのあり方、つまり外交なき日本というような形ではなくて、やはり平和主義という憲法の理念に基づいて、そういう目標のもとでやはり平和的な、民主的な、そして日本の意味でその国の環境とか国民生活、経済の立て直しに役立つような、そういう形で日本の政府開発援助といったものが行われなければならないと強調しておきたいと思うのであります。

さて、残り時間が少なくなりましたけれども、以下、私は内閣の強化とそれから中央省庁の問題について簡単に話をさせていただきますと思います。

今回の法案を見ておきますと、総理大臣に発議権あるいはまたそのスタッフの強化等々、見るべきものがあるわけでございます。官僚支配の体制から民、政治主導型のシステムに変えていくというところについてはそれなりに私は評価していいと思うんですが、逆に今度は、内閣が強くなり過ぎて国民との関係ではどうということになるのか、あるいは総理府以外の省庁との関係はどうなるかと

いう問題が出てくるわけでございます。

例えば、経済財政諮問会議あるいは総合科学技術会議、これは目玉中の目玉と言われていると思います。前者の方は、確かにとりわけ予算編成権といったものを、内閣総理大臣の責任のもとでつくっていくということでございます。結構でございますけれども、しかし今のところ原案なりそのたたき台なり、また重要な作業をどうするかということについてはつきりいたしておりません。最終報告の中には事務局の設置を考えていたはずでございますが、今回の法案の中には事務局のあり方については先送りになっているわけでございまして、果たして私が私にとつては気がかりでございます。果たして、国民から見た望ましい予算編成づくりというのが行われるかどうか、制度的に不安があるわけでありまして。

後の総合科学技術会議、これはもう日本の科学技術についての国家的な戦略、政策を構築するところでございます。ここでいわゆる日本の科学技術の根幹にかかわる計画が煮詰められますと、実は文部省あたり、今度は名前が変わりますけれども、一体どういう省になるのか。全く下請機関で、文部省自体はほとんどこの会議でつくられました案に従って、それをいわば実施していく、そういう省に成り下がってしまうのではないかと。

こういうふうな、余りにも内閣の権限が強過ぎる結果、結果として今度官庁の中に今とまた別の意味で序列ができる。また、国民との関係では、内閣が非常に強固でそれなりに一定のことができていけるんじゃないか、しかし国民との壁は打破できないんじゃないか、こういう危惧を私は持っているわけでございます。

時間がありませぬ。中央省庁について移りたいと思ひます。

この点についても個々にいろいろ問題があるのでございますが、大切なのは、初めに削減する、縮小する省庁の数が決められている、内部部局の数も決められている、さらにまた審議会等の数も決められている。こういうふうな先にありきでございまして、

ざいまして、実際には前の総理も最初はいいことを言っていたはずでございます。中央省庁の改革は、地方分権と規制緩和と同時に並行的にやらなければならない。それとおりであります。私も自分の著書で高く褒めております。

ところが、実際に動き出しますと、数が先に決まってくる、中央の方の自身はほとんど決まってくる。これでは一体話にならぬじゃないかというのが私の意見になるわけであります。大切なのは、国と地方と民間の役割分担をはつきりさせます。はつきりさせますと、おのずから中央省庁の数、自身、その機能のあり方が決まってくるということになるかと思ひます。

注意をされているようでございしますので、甚だ残念ですが、以上で終わらせていただきますと思ひます。

ありがとうございました。(拍手)

○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。

次に、牛嶋公述人にお願ひいたします。

○公述人(牛嶋正君) 牛嶋正でございます。先ほど、委員会室に足を踏み入れたとき、一年ぶりでございますのでちよつと緊張いたしました。ただ、今皆さんのお顔を見ながらお二人の公述人のお話を聞いておりました、一年、時間がたちましたけれども、もう一度何か委員会に戻ったような感じで、これから委員会質問のような気持ちでやらさせていただきます。よろしくお願ひいたします。

少し私は見方を変えまして、と申しますのは、今公述をされましたお二人はみんな行政学とか政治学をおやりになっておられます。私は経済学でございまして、その立場でちよつとお話をさせていただきます。よろしくお願いいたします。

一九五二年、サンフランシスコ条約が締結されました。そこで我が国は国際社会に復帰したわけでございますが、そのとき、我が国はいち早く貿易立国の確立という目標を掲げたわけであります。これは、国際市場におきまして欧米先進国と

互角に競争する力をできるだけ早く身につけるということを目指してのことでございます。

幸い幾つかのいい条件が重なりまして、御承知のとおり一九六〇年前後から本格的な高度成長が始まるわけでございます。既に一九六四年にはOECDに加盟いたします。OECD加盟ということとは、先進諸国の仲間入りをしたということでもあります。そして、一九六八年には国民総生産はアメリカに次いで世界第二位になるわけであります。いわば十年余りで我が国は貿易立国を目指して先進国に追いつくという所期の目的をあっさり達成することになります。

このことからいたしますと、この過程で形成されました我が国の戦後型政治、行政体制はそれなりの機能を発揮してきたのだということで私は評価できるのではないかと思ひます。

では、なぜここに来て私たちが直面している諸問題に対して、この政治、行政体制が適切に対処できなくなってしまったのか。この疑問を尋ねていく、そしてこの疑問に答えていくとき、今回の中央省庁の再編を中心とする行政改革の本質が明らかにされるように私は思ひます。

行政改革会議の最終報告の中でも、「今回の行政改革の基本的な目的は、制度疲労に陥りつつある戦後型行政システムから、二十一世紀にあふさわしい新たな行政システムへ転換していくことにある」と述べております。そして、改革を進めるに当たりまして、制度疲労に関連して三つの問題点を指摘しております。その一つは、「行政の責任領域の肥大化と重点領域への取組みの遅れ」、第二点は、「政策の企画と事業の実施の渾然一体化に起因する企画・実施双方の機能の硬直化」、そして三番目は、「客観的政策評価機能の欠如」であります。

私は、この行政改革会議の指摘は適切なものであるというふうな思っておりますけれども、ここでは、その最終報告の中では余り取り上げられなかった貿易立国の確立という目標そのものにとちよつと着目いたしまして、この目標が持つてい

る幾つかの性質を整理して戦後型行政システムの問題点を明らかにしていきたい、こんなふうな思います。

組織論でいきますと、組織の大きい小さいには関係なしに、目指す目標が明確で、しかもその達成率が数量的にはかれるような場合は、その組織は物すごく機能を発揮いたします。そして、十分な成果をおさめることができるわけでございませう。このことを念頭に置きまして、我が国が戦後いち早く掲げてまいりました貿易立国の確立という目標を見ますと、三つの重要な性質を持っていたように思います。

その第一点は、その目標の内容が非常に明快でそして単純です。ですから、国民の誰もが十分にそれを理解できたわけです。二番目は、当時国民の誰もが抱いていた望みあるいは希望、それと国が掲げた目標が一致したんです。この点が非常に私は大事だと思えます。そして三番目は、この目標の達成率が例えばGDPの成長率等で数量化できたということでもあります。

戦後型行政システムにおきましても、各省庁は比較的独立した組織といたしまして、それぞれ責任領域を決めてその機能を発揮してまいりましたけれども、縦割り行政の弊害はそれほど問題にはならなかったわけです。そして、行政システム全体でさつき述べたような非常に大きな成果を上げてきたのであります。それは、一にかかつていすの省庁とも単純明快な同じ目標を持っていたというところではないかと思えます。しかも、個々の省庁が進める政策の評価も自分たちである程度客観的に行い得たということでもあります。したがって、今、内閣府に求められております総合調整機能はその当時はそれほど必要でなかったというふうに私は思っております。

〔委員長退席、理事石渡清元君着席〕
しかるに、これまで掲げてまいりました貿易立国の確立という目標が一九九一年のパブルの崩壊と冷戦構造の解消によりまして一瞬にして消えてしまった、これまでの行政システムを機能發揮する

るすべを失ってしまったというふうに見てもいいのではないかと思います。そして、いまだにこれまでの目標にかり得る目標が定まっております。先ほども公述人が御指摘されたところであります。

行政改革会議の最終報告では、日本の進むべき方向づけについて、「従来日本の国民が達成した成果を踏まえつつ、より自由かつ公正な社会の形成を目指して『この国のかたち』の再構築を図る」と、司馬遼太郎の言葉を引用しながら「この国のかたち」のありようについていろいろ述べております。

我が国が目指す方向がどのように決められても、これまでの目標が持っていた先ほど挙げました三つの性質、このすべてを私は失わざるを得ないんじゃないか、こういうふうな思っております。中でも国の掲げた目標と国民が目指す目標の不一致は、国民の価値観の多様化によりましてこれは決定的なものとなっております。そして、このことは、国の目指す国土整備の方向と各地域での地域づくりの目標の不一致をもたらししているわけでありまして。したがって、多様な国民の価値観を包含するような形で国の進むべき方向を決めようといういたしますと、それはかなりもう抽象的な表現になってしまいます。

したがって、行政が進める政策に対する評価も客観性をだんだん失っていくわけでありまして。そして、これまで行政の責任領域とされてまいりましたところでも、国民の側から見ますと、それは余計なもの、そしてまた余分なものというふうに見えてくるわけでありまして。

いずれにいたしましても、これまでの目標が持っていた三つの性質が見失われるとき、それに伴って組織もこれまでのようにその機能を發揮できなくなつたといえますと、当然行政システム全体が見直されて、再び新しい目標に適合してそれの組織がその機能を十分に發揮できるように改革を進めなければならないというふうに思います。

この場合、行政改革会議の最終報告で先ほど三つの問題点を指摘いたしました、それに倣いまして、私は今回の中央省庁の再編を中心とする行政改革を進めるに当たりまして私なりに四つの重要な問題点を指摘しておきたいと思えます。

その第一点は、国の目指す方向が明確でなく、なことは、各省庁とも組織として目指すべき方向があいまいになってくることを意味します。そして、各省庁で政策を立案する際にも、その目指す到達点があいまいになるため、企画立案機能の發揮は非常に難しくなります。省庁間で所掌事務が明示されておりますけれども、省庁間で政策上の重なりが生じやすくなると思えます。ですから、縦割り行政の弊害がこれまで以上に問題になってくると思えます。そのことを考えますと、省庁間の相互調整機能の強化、これが今回の行政改革で一番求められる点ではないかと思えます。

第二点は、これまでのように国の掲げる目標と国民の誰もが望むところが一致するということとは、もはや価値観の多様化によりましてこれは考えられないことであると思えます。このことを前提といたしますと、政治、行政の役割を考える場合に、国民の進むべき方向としてできるだけ基本的なものだけを示す、そしてできるだけ行政の責任領域を小さくしていくことが求められるのではないかと。そして、国民の自主性あるいは自立性を尊重いたしまして、国民の社会参加を促すような方向で改革を進めていく必要があるかと思えます。そういう意味で、よく官から民へという言葉が使われますけれども、私はあえて官の撤退というふうに申し上げたいわけでありまして。

三番目は、国の目標と国民の目標の不一致は国の目標と地域の目標の不一致でもあるわけでありまして。地域から見ますと、これまでと変わらない国の干渉、関与でありまして、これは非常に煩わしい余計なものに受け取られるようになりまして。そして、場合によっては地方自治体の組織としての機能の發揮を阻害してしまうという懸念も出てくるわけでありまして。ですから、この問題を

解決するに当たりましては、政策あるいは事業の企画立案をできるだけ地域におろしていくということが求められるのではないかと。これは地方分権の問題と関連いたすわけでございませう。

第四番目といたしましては、政策や事業の評価を客観的に行うためには政策目標や事業の目標をできるだけ数値化しておく、これが必要ではないかと思えます。ですから、これまで各省庁が公共事業などを進めるに当たりまして作成してまいりました五カ年計画、これに盛り込まれておる数値はいろいろありますが、その数値は私が言っておるような目標数値ではございません。目標数値というのは、国民の目から見て、その政策が行われたときに自分たちがどれだけの便益を受けることができるか、これが非常にはっきりと示されなければならぬのではないかと思えます。

ですから、例えば総合的な交通体系を整備していくという場合に、これまでですと、こういう事業を行えば、道路の延長はこれだけ伸びます、しかしこれだけの財源がかかるとか、こういうことではありませうけれども、これからの総合交通体系の整備目標は、例えばこれを行えば大都市圏においてサラリーマンの通勤時間が十分間短縮されるんだと、こういうふうな非常に目に見える形で国民に目標数値を示さなければなりません。そうしますと、事業を行ってそれが実現しなければその事業は失敗だったというふうに非常に厳しく評価することができるようであります。

以上のような四点を私なりに設定いたしました、これに基づいて内閣法の一部を改正する法律案等中央省庁等改革関連十七法案に對しまして検討を加えさせていただきます。

そこに大変な法案の山が積まれておりますが、私も委員会のときにこれだけ法案をきちんと読んでおきたいと思つたんじゃないかと思つたので、勉強させていただきます。ただ、何分この委員会に出席を求められてから時間がございませんで、十分な検討がその意味ではできなかったというふうに思います。

〔委員長退席、理事石渡清元君着席〕
しかるに、これまで掲げてまいりました貿易立国の確立という目標が一九九一年のパブルの崩壊と冷戦構造の解消によりまして一瞬にして消えてしまった、これまでの行政システムを機能發揮する

この場合、行政改革会議の最終報告で先ほど三つの問題点を指摘いたしました、それに倣いまして、私は今回の中央省庁の再編を中心とする行政改革を進めるに当たりまして私なりに四つの重要な問題点を指摘しておきたいと思えます。

解決するに当たりましては、政策あるいは事業の企画立案をできるだけ地域におろしていくということが求められるのではないかと。これは地方分権の問題と関連いたすわけでございませう。

後の質問のところでまた各論についてはお答えさせていただきますけれども、総合的な評価といましては、今の四点について今回の法案を讀ませていただきますと、いずれも不十分だということ、後で申しました政策の数値化などは、これはこれから行うべきものでありますので不十分であるというふうな評価はできませんけれども、しかし、ただ私残念なのは、官の撤退、これがこれだけ省庁が整理されながら十分な評価ができないというところが非常に残念だったと思っております。

特に、先ほども例に出されました二、三の省庁が統合してつくられた新しい省を見ても、その所掌事務をずっと検討いたしますと、これまでの各省庁の所掌事務をずっと集めただけの話というふうなことでございます。そういうしますと、こういうことをやればというメリットがあるかといったら、政策の重複、重なりはある程度整理できると思いますが、私が申し上げているような官の撤退というのはなかなか難しい、評価できないのではないかと、こんなふうに思っております。

その他各論につきましては、また御質問にお答えしてまいりたいと思っております。

ひとまず終わらせていただきます。
○理事(石渡清元君) ありがとうございます。
次に、神原公述人をお願いいたします。

○公述人(神原秀明君) 名古屋経済大学の神原でございます。他の公述人の先生方と異なりまして、私は独立行政法人に限定をしまして意見陳述をさせていただきますと思っております。

御存じのように、独立行政法人をつくる際、どのような中身にするのか。例えば、制度設計であるとか制度内容というふうな言われたりもしておりますが、その際には、一九八八年、サッチャー政権の一番最後のときに提案されました現在まで十何年の歴史を持つておりますけれども、そのイギリスのネクストステップ制エージェンシー、一般的には日本ではエージェンシーというふうにも

言われているようですし、イギリスでもそんなふうにも呼んでいるようですけれども、この制度が参考にされてつくられていると。もちろん、参考というところでそのままだとイギリスのモデルを日本に導入したということではありませぬけれども、法律の中身の中心的な部分を見ましたら基本的に同様なものを採用しているかと思われまします。私はこの独立行政法人につきまして、イギリスのエージェンシーの制度であるとか、この間の十何年の歴史というのを踏まえまして、独立行政法人制度、もう少し具体的に言いますと、独立行政法人通則法案というのが出されておりますので、そことところで書かれていて、あるいはそれがつくられるに際しまして長期間の議論がありまして、少し前におきまして「中央省庁等改革の推進に関する方針」といったようなものが出ておりますので、こういったところの議論におきます中で私が感じました幾つかの疑問点であるとか、このままで大丈夫だろうか不安に感じられる点であるとか、もっと端的に言うと、問題点といったような事柄を幾つか挙げさせていただきます。そういうふうな思っております。

また、独立行政法人制度につきまして、現在どのような行政機関をこの独立行政法人化するかというところでいろいろ考えられているようではありますけれども、将来といいますが、今後この対象が拡大していくという可能性もあるかと思っております。文字どおり通則法といたしまして、一般的な仕組みとして、この特徴が何で、先ほど言いましたようにどういったところが問題点と感じられるかというところを述べさせていただきますと思っております。

まず第一点目ですけれども、なぜこのような独立行政法人というものがつくられたのかといえますか、独立行政法人の設置理由ということにかかわる内容です。

もちろん、これはこの法律の内容、これがあらわしているところの独立行政法人というのは何なんだろう、何が最大の特徴なのか、こういう点

なんですけれども、これはもう何回も繰り返し報告の中でも書かれていることですが、例えば先ほど言いました方針というのを見ますと、「事前関与・統制を極力排し、事後チェックへの重点の移行を図る」、こんなふうに説明をされております。

つまり、人事であるとか予算面であるとか、そういったところについての規制を緩和しておいて、独立行政法人にベストだと思ふような業務運営の自由を一方で拡大する、自由に活動してもらおう。ただ、全く自由に活動したというだけではどのような結果が出るかわかりませんし、全く期待の外に終わる、こういう可能性もありますので、一方でこういった自由を拡大しつつ、他方で、まずはいろいろな基準といいますが、そういったものを設定する。法案の中の用語で言えば中期目標といふものが設定され、それを受けて中期計画であるとか年度計画とかが策定される。その中身に合せて最終的な評価が可能である、あるいはそれに従って活動させるといふふうに言ってもいいかと思っております。こういうようなものをつくって公表して、だれでも見られるようにしておいて、それに事後的な評価をする。

ですから、この手法というのは、世界的に幾つかの国々で採用しておりますニュー・パブリック・マネジメント、新しい行政管理の方法を採用した日本版であるといふふうに言えるかと思っております。つまり、一方で自由は拡大しつつも、他方で目標を明確に設定し、事後的な管理をむしろ強化する。

だから、完全に自由になるということではなくて、弾力化とかいうことでしばしば自由の側面だけが強調されていきますけれども、事後目標といふのを設定して、それを強烈にチェックします。この場合の強化するといふのは、言い方をかえれば統制のあり方が、事前に一タチェックするといふのはやめて、自由をやつてみなさい、結果がよければいい、だめなら強烈にコントロールします、こういう仕組みだと

いうふうな考えていたでもいいかと思ひます。こういう仕組みを独立行政法人ということと意図的に採用したといふふうになるかと思ひます。

問題は、なぜこういうものがつくられたのか。あるいは世界を見回したときに、これはニュー・パブリック・マネジメント、一つの方法ですから、それは一体何を意図してこういう手法がとられているのか、こういう問題です。

例えば、法案の「中期目標」といふようなところで見ますと、初めの方に「業務運営の効率化」といふものが挙がっております。これを具体化して計画とかが出てきますけれども、ここではまさに効率化の達成のために独立行政法人という特定の形式が採用されております。

注意しておきたいのは、ここで言っているところの効率化という意味です。しばしば減量化と同義語に使われるような場合もあるかと思ひますけれども、この場合の効率化といふのはそういった意味とは異なりまして組織の減量化、もう少し具体的に言いますと、日本の場合でいう公務員定数の削減といふ意味で用いられる減量化とは違つて、それとは異なつて、区別されて、一定の業務運営を今までも、要するに同じ内容をやるんだけれどもそれをもっと効率よくやる、こういう意味での効率化であると思ひます。こういうふうな考え方、パブリック・マネジメントの考え方といふのは基本的に同じかと思ひます。

したがって、独立行政法人が設置されるのがこのような意味での効率化を達成するといふことになりまして、従来の議論とちよつと合わないところがあります。今までは独立行政法人が議論される文脈といふのは、独立行政法人の設置の理由が、こういった意味での効率化とは違ひまして、まさに公務員定数の削減、そのための減量化の受け皿をつくる、こういうところにあるように思ひます。

しかしながら、減量化のための受け皿をつくるというのであれば、わざわざ法案で採用された

ような制度内容の独立行政法人を創設する必要はないという根本的な問題がありまして、わざわざ法案の中で独立行政法人で今言った効率化の達成というのをうたいながら、むしろ最大の目的、独立行政法人の創設の理由が別にあるということ、その限りではミスマッチであるように思われます。これがまず第一点目です。

以下、この法律の一つの内容として、まず減量化ではなく効率性が目指されている。問題は、その効率化に焦点を当てた場合にどうなるのかというのを見てまいりたいと思います。

独立行政法人化によって効率化が目指されるわけですが、効率化が一体どのような方法でもって、どのような手段でもって達成されるのかというのが一つのポイントになります。もちろん、効率化のための中期目標であるとか中期計画、年度計画というものがつくられますから、それに沿って達成されるということなんですけれども、こういったものさ設定すれば自動的に効率化が達成されるという、当然ながらそういうものはありません。

いろいろなことが考えられますけれども、例えばコンピュータを一気に大量に導入した、そのことによって簡単に処理できるようになったということもあるかと思いますが、そうではなくて、効率化の評価は、目標であるとか計画に掲げられたそれを評価することによって前と比べて効率的なものになったかどうかということを考えますから、こういったところには上がらず、直接には評価の対象にならないようないわば付随的なサービスをカットすることによって効率化が達成されるということも考えられます。例えば、サービス本体ではなくて、それに付随するような助言、相談のたぐいをカットする、あるいは効率的にするという、こんなような意味合いです。

こういった事例は、例えば政府がコストを削減するという目的から仮に政府の交付金を削減して独立行政法人自体の財源が減少するような場合には特にその可能性は高いと思われまして、他の理

由から大幅な効率化が必要だということになればこういったものがカットされる規模というのも大きくなってしまう。いずれにしても、効率化というものは何らかの犠牲と一定の何か失うものがあつて達成されるということに注意を向ける必要があるかと思ひます。

実は、このこととの関係におきまして、今はサービスの部分でも付随的というふうに言いましたけれども、ある意味でその本体の部分も問題になってまいります。独立行政法人は、行政改革の中におきましても、特にその「中期目標等」を見ますと、「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上」、簡単に言えばサービスの質の向上というものをわざわざうたっております。したがって、独立行政法人に限定して考えてみますと、単に減量化であるとか効率化だけではなくて、わざわざサービスの質の向上というものを目指していることが法案からは明らかであります。

(理事石渡清元君退席、委員長着席)
これは、行政の公共性といったことから出てくるかと思ひますけれども、ニュー・パブリック・マネジメントの手法におきましては効率化とともにサービスの質の向上というのが目指されるのはほぼどこでも同じことですから、ある意味では、この手法を採用することによって効率化とともに質の向上も当然目指されたというふうにも言ってもいいかと思ひます。

ところが問題は、まずは効率化と質の向上を同時に達成することがなかなか難しい、そういうことです。すなわち、先ほどの例からも容易に想像できますように、効率化を目指したような場合には、質の向上がないというだけではなくて、むしろ向上せず、質が低下するという問題が生まれてくる可能性も少なくないからです。

もつと難しいのは、このような問題を別にいたしましても、質の向上をどのように測定できるのかという問題です。目標を設定する際に、効率化の方は比較的容易に測定できるような目標を設定することは可能であっても、質の向上について

測定するのがなかなか難しいということ。例えば、先ほどから言っております方針におきましては、「中期目標は、できる限り数値による等その達成状況が判断しやすいように定めることとする」。確かに、わかりやすさからしてこのようにすべきだと思います。業務運営の透明化を図る上でもそのようにすべきだと思うんですけれども、質の向上の場合には、効率性と異なつてやはり難しい。

例えて言えば、ここで公述人として十五分のお時間をいただいて、その間に何語しゃべったか、あるいは何分しゃべったかという効率性の問題は比較的容易に判断できるのに対して、中身がどうだったかという質の測定をするというのは非常に難しい、こういうふうにも言えるかと思ひます。

ここが一つ問題なんですけれども、質の向上については、目標の設定が難しいということになる。どういふ結果が待ち受ける可能性あるいは危険性があるかといひますと、効率性に関する目標設定は質の向上に比べれば容易なわけですから、効率化は重視されても、それと並んで規定されている質の向上については重視されず軽視されてしまふ可能性が事柄の性質上あるという問題です。

第四へ行きたいと思ひます。
今言いました効率化であるとか質の向上につきまして中期目標を設定したり中期計画等を策定するわけですが、それが一体どのような手続で行われるであろうかという問題です。

つまり、ニュー・パブリック・マネジメントにおきましては、いろいろな基準を設定してそれを評価するということが決定的に重要なわけですから、どのように適切な基準が設定され、どのように適切に評価がなされるのかという問題です。法案の中では、これらの設定につきましては独立行政法人評価委員会の意見を聞くという事柄はありますけれども、果たしてそれだけで適切かどうか問題になります。

質の向上に対しては、とりわけ国民に対して提

供するサービスが問題になっているわけですから、国民の意見を反映するような仕組みというのが法の中でも保障される必要がないんだろうかというところが問題になります。

評価でも全く同じです。つまり、国民に対するサービス、それに対してどうだったのかということ、これは意見反映の仕組みであるとか苦情処理の仕組みを通した個別ケースを通しての意見の反映という仕組みがないだろうかといった事柄が問題になってまいります。

最後に五項目について、簡単に話をさせていただきます。これは今言ったような制度設計のあり方が業務の運営のあり方であるとか職員に影響を与え得るということ。独立行政法人の長は、事務事業を適正かつ効率的に運営できる者であるとか、方針を見ますと、経営に関して高い識見を有する者といった人たちが任命され、また目標設定、計画策定とその評価を通して短期的に、一定の期限が切られていきますから、短期的に成果を出すことが求められ、事後の評価では任期途中の交代もあり得るとか、役員の報酬や職員の給与において業務の実績が反映されるということになっております。

そうすると、従来あつたような業務運営の仕方、それが前提にしていたような、例えば平等性を確保するであるとか公平性を確保するであるとか、今まで公務員であることから守られていたような価値というものが今後変わっていく可能性があるのではないかと、こういう問題です。

時間が来たようですので、これで終わらせていただきます。
○委員長(吉川芳男君) ありがとうございます。以上で公述人の方々の御意見の陳述は終わりました。

これより質疑に入ります。
質疑のある方は順次御発言願ひます。

○亀井都夫君 自由民主党の亀井都夫でございます。

ます。

きょうは、先生方にはお忙しい中をわざわざ御出席いただきまして、いろいろと各方面から貴重な御意見を承りまして、ありがとうございます。心からお礼を申し上げます。

それでは、先生方に、不勉強でございますけれどもいろいろと質問させていただきます、お教を請いたいと思っております。

今回のこの行政改革、考えてみますと、明治以来続いてきた一つの官僚機構に大きな変化を与えることでございまして、大変難事ではないかと私は思います。しかし、ぜひともこれはなし遂げなければならぬ大きな課題でもあるわけでございます。

そういう意味で、これからみんなで英知を絞ってやっていかなきゃいけない。今、先生方からいろいろと問題点も指摘されましたけれども、こうした問題を一つ一つ克服していかなければ、この行政改革も目の目を見ることが出来ない、何をやったのか分からないということになってしまふのではないかと思っております。

特に、行政改革に絡みまして、私も民間企業におりまして組織管理を担当しておりましたけれども、会社の風土をいかに活力あるものにするかというのを考えますと、プラン・ドゥー・シーが常に順にうまく回っていないといけない、私はそう思うわけであります。そういう観点からこの行政改革を考えると、プランについては内閣の権限の強化、行政機能の強化ではないかと思えますし、またドゥーの部分では中央行政組織の効率化、減量化ということでしょうし、またシーのところでは評価機能ということでございます。これについて先生方がいろいろと御指摘になったわけでもございます。

特に、今回のプランのところでございますけれども、内閣機能を強化して総理大臣に発議権を与えらるるか、あるいはまた内閣官房をつくり、内閣府を設けてこれを強力にサポートするという形になっており、そこで総合調整機能を果たしてい

うというふうに理解されるわけでありまして、また各省庁の統合再編成につきましても、二十二あったのを一府十二省庁にまとめるという形でござい

ます。これにつきましても、先ほど来御指摘ございましたように、国民の目から見ますと何かよくわからない、総理大臣が発議権を持ってリーダーシップを持つというのはよくわかるわけでありまして、各省庁を足した部分では、何か先ほど牛嶋先生がおっしゃった部分では、足しただけのことになるんじゃないかということでございます。ましてや国土交通省など、これまでも運輸省と建設省という大きな省が一緒になって国土交通省になつちやう、こういうことで大臣一人でも大丈夫

かいなと、それでなくても大変なのに、管理限界を超えてしまつてます役人の思うとおりのことになつてしまひやしないかとかという率直な疑問もあるわけでもございます。また片方では、そうはいっても縦割り行政をこういうふうにするにによって防ぐことができて、今度はそういう点が少しくなるんじゃないかというふうなことを評価する意見もあるや何やらで、よくわからない点があるわけでもございます。そういう意味で、片岡先生に最初にお尋ねしたいんですけれども、こうした国民の率直な疑問に

対しまして、いろいろあるが今回の行政改革というのはトータルで見たら何点ぐらいなんだと。そして、こういう点が確かに一、二問題だけれども、これについてはどうすれば解決できるんじゃないかと思うからその心配せずに実現すべくみんな頑張れよというお話がいただけるのかどうか、ひとつお願いしたいと思ひます。

○公述人(片岡寛光君) どうもありがとうございます。私は、行政改革というのはサイエンスの問題ではなくてアートの問題、したがって、そこでは決断というものが大事であるというふうに思っております。

もしも、それが国の進むべき新しい方向に向か

うのに必要であるとすれば、その決断が行われることこそ大事でございまして、実は決断をなされた結果ここにこういう形で改革案が出てくるわけ

でございます。まず決断というものをなされた方の勇気というものを尊重して、そしてそれに従つてみんな進んでいきたいというふうに思ひわけでございます。先ほど申しましたように、行政改革が最初から完成した形でできるものではない、日本の行政も明治からの長い年月をかけてつくりだされてきた。これから新しい行政を目指すわけでございますから、これはやはりこれからみんなの力でつくつていかなければならない。もしも、ここですべてを従来の官僚の手にゆだねるということになりますれば、またもとのもくあみであろうというふうに思ひますので、国民も参加する形で新しい行政のシステムというものをつくり上げることが望ましいのではないかとこのように思ひしております。

○亀井郁夫君 どうもありがとうございます。それでは次に、野上先生にお尋ねしたいんです。野上先生から時間もないから疑問点なり問題点を中心にしてお話しするとおっしゃいます。十五分間問題点ばかりだったものですから、正直言ひまして、お聞きしまして大変だという感じがするわけでございます。こうした数ある問題点の中で、先生がこれとこれだけは特に問題なんだよという点を一つか二つぐらい重点的に指摘していただいて、そのためにではどうしたらいいのかというあたりについて先生の御意見を拝聴できれば、これからそういう問題を踏まえてまた頑張つていかなきゃならないと思うのでございますが、いかがでしょうか、よろしくお願いいたします。

○公述人(野上修市君) 内閣関係について申しますと、官から政という形で大きな転換が図られるという、この方向はもう大方の人が認めるところだと思ひます。そういう方向が今回の法案に出ていることは喜ばしいことであつて、決してこれ

は悪い方向ではないと思ひます。

問題は、先ほど言ひましたように、国民との関係がどうなるのか、国会と内閣、内閣総理大臣の関係はどうなるのか。官の関係では、内閣、内閣総理大臣が憲法が予定しているとおりの本来の姿に返つていく、これは喜ばしい。しかしながら、そこまではいいんですけれども、では内閣、内閣総理大臣が強くなれば日本の政治が国民の望むような形になるのかならないのか、これはそうはいかないわけでございます。そういたしますと、今度は内閣、内閣総理大臣をチェックする機能を国会でつくつていくという方向にやはり運動していかなくちゃいけない。官をただただで内閣が強化される、それはいいですが、そこでとまつてしまひましてそれ以上は従来どおりである、こういうことになりましていかなものかと私は考えるわけでありまして。

それからもう一つ、中央省庁の件でございますが、これは私の著作では八つの省庁に再編成するというところになつてはいるんですが、細かい議論はここでは差し控えますけれども、やはり大切なことは、中央政府がどういう役割をするのか、どういう機能を持つべきなのか、地方は、そして民は、こういった議論が日本では意外とされてないんです。ですから、かなりの人が言つていふ議論されていなくて、外国、アメリカ、イギリスその他でもこういった中央の役割、守備範囲、地方はどうする、そして民はどうする、こういった三者が広い意味で行政にどういう形で参加していくのか、どういう形でまた責任を持つていくのか、こういう参加と責任の議論が実は前橋本総理の中にも少し出かかったんですけれども、結局は私から見ますと出ませんでした。

簡単に申しますと、よく国から地方へとかあるいはまた民へ、こういう標語は出ますけれども、そういう議論だけじゃだめなのでございまして、もつと中身が大切なんです。全国家的、国民的

な問題は中央政府。地方の自治という憲法上の原則はあるんですから、地方自治法も二条ですと二十何項目にわたって書いてあるわけでございまして、実はこれらが実現されていないんですね、法令等に特段の定めがある限りという形で、その法令等に特段の定めが多過ぎるために、実際には地方自治体は今まで何もできないという状態があったわけですね。

それでは、民はどうするのか、民間人はどうするのか、この議論は華々しく打ち上げられているんですが、ほとんどこれが行われていないんですね。でありますから、民はどうするか、民営化、民間委託を含めて、こういう議論がいわゆる国鉄の問題等では若干行われたんですが、それでストップしちゃいまして、結局、今は具体的なイメーヂをほとんど国民は持つことができないんじゃないでしょうか。

こういうところも、かけ声だけじゃなくて、もつときめの細い議論をする時代に入っているんじゃないか。そうじゃないと、国民はある部分ではわかるでしょう、内閣なんかの強化される部分等はいくらでも、では地方とか民間はどういうふうな行政にかかわりを持つのか、こういうところになりますとイメージとしてはわからないと私は考えているわけでございます。

○亀井郁夫君 先生、どうもありがとうございます。

民間なりあるいは国なり行政なり政治なりがそれぞれの役割を具体的にきめ細かく考えてやっていくべきだという先生のお話はよくわかったわけでありまして。

それでは次に、牛嶋先生にお尋ねしたいと思うのでございますけれども、先生からお話がありましたのは、戦後は貿易立国という一つのテーマがあつて、それに向かつてみんなが頑張ってきたということで、短期間にその目的も達成できた。ただ、今は共通の目標がなくなってしまうので、そういう意味でいろいろな面でミスマッチが起きているというふうなお話を今お聞きしたわけ

でございます。

そういう意味では、官の撤退というふうなお話もございましたけれども、これまで果たしてきた官の役割というのでも大分大きなものがあるわけでございますから、ここで全面的に官を否定する形で官の撤退というスローガンはいいかどうなのか、ちよつと私は疑問に思うわけでございます。これからのスローガンとして先生がこんなスローガンだったらいんじゃないかと思われているようなものがあればひとつ教えていただきたいと思うんです。

○公述人(牛嶋正君) 先ほど私が官の撤退と申しましたのは、全面撤退ではございせん、部分撤退でございます。ですから、その撤退の仕方なんです、問題は。

地方分権を今進めておりますけれども、私は地方分権で重要なのは、今まで国が握ってきた企画立案のところをできるだけ地方に移すべきだと思うんです。そうしますと、地方が今まで持っていた、役割を果たしていた実施の事務、これはおのずと私は民間の方へ移っていくんじゃないかというふうに思います。例えば、今ごみの問題でも有料化の問題が議論されておりますけれども、こういう形で、ですからとりあえず国から地方へ企画立案の部分をおろしていくというのが私は全面的にスリム化していく一つの手段ではないかなというふうに思います。

今回の行政改革でも、実施と企画立案を明確にして、それぞれもう一度、硬直化ではなくて弾力化というふうにおっしゃっていただけますけれども、私はその場合に重要なのは、企画立案のかんりの部分、おろせる部分はみんな地方へおろしていく、そうするとおのずとその後には行政全体のスリム化がはたかってくる、こんなふうに思っております。

先ほどの撤退の話は、全面撤退でないということとをちよつとお断りしておきます。

○亀井郁夫君 ありがとうございます。

よくわかりました。ただ、スローガンにしますと、官の撤退というのは全面的になるものですから、そういうことでちよつとお聞きしたわけでございます。

特に、先生がおっしゃるように、地方分権といながら実は機関委任事務を移してしまふだけのことであつて、実際に企画立案まで地方分権で移しているものはないわけでございます。そういう意味では、この辺はこれから考えていかなきゃいけない大事な問題だろうと思ひます。

それから、次に榊原先生にお尋ねしたいんです。榊原先生から独立行政法人に絞つていろいろお話をあつたわけでありまして、独立行政法人の中に特定独立行政法人という形で、公務員としての身分を与える形で行うようになっておるわけですね。大体、八十九機関のうち八十五機関、七万三千人ぐらいがこれで、いわゆる一般の独立行政法人はわずかに八百人、四機関ということで、何か一般的に考えますと、なぜそんなに公務員の身分にこだわるのだろうかというふうな感じがするわけでございます。

先日の質問で、大臣、長官に聞きましたら、いや、それは大したことないんだ、労働三権に絡むぐらいのことであつて全く同じなんだ、軽く考えていいんだというお話がございましたけれども、先生からその辺のところのお話が出るかと思つたんですが、そういうことはなかったわけでございます。

それについて、一般の受けとめる感じというものは、その他いろいろ出てきて、逆に国家公務員としての身分をもちつたばかりに、これから本当に独立行政法人として民間的な運営を期待しているのに、結果としてはうまくいかなかったんじゃないかなというふうには私は個人的には非常に危惧しておるわけでありまして。それだけに、やはり民間的な運営をするためにはどうしたらいいかということをもつともつと考えていかなきゃならないんだらうと思つておるわけでございまして、榊原先生、その辺についてはどのようにお考えでし

うか。

○公述人(榊原秀嗣君) 身分の問題につきましてはもう時間がなくなりました、実は触れようと思つていたんですけれども、ありがとうございます、ここで考えを述べさせていただきます。

まず、独立行政法人の仕組みということが、一定の効率性であるとか質の向上を上昇させるという、そのために自由を拡大しつつ、他方で目標を設定し監視するという仕組みですので、そういう制度だということを前提にちよつと話をさせていただきます。

現在の国家公務員としての身分を職員に与えるのか、それから身分を与えないのかということの一番大きなポイントの理由は、争議権の有無というところかと思ひます。しかし、ここで問題になりますのは、その他、国家公務員であることの意味というのをどう考えるのかというのがいろいろあるかと思ひます。

恐らく、評価の仕方としては、確かに現在の独立行政法人で考えている以上に民間に近づけようと思つた場合には、それが支障になるということもあり得ると思ひますが、私自身の考えは逆に、国家公務員の身分を与えることによって意味を持つていける部分もあるのではないかと。つまり、国家公務員法が適用されることによって確保しようとしている一定の価値というものがあるんじゃないだらうか。

例えば、成績主義に基づく任用であるとか、国家公務員法に定められた幾つもの服務規定があるというので、ああいったものが適用されるということの意味であるとか、もう少しはこういう問題を除きましても、公務員組織、ヒエラルヒー組織のつくられ方によつて組織的な責任を確保して一定の水準を重視してみたり、その中で一体性が保たれて平等性や公正性にも目を向けていくことが理念的にはできるはずである、こういう価値もございまして、逆にそういう点をもし重視するということがなると、職員に公務員の身分を与えないような場合には、そういう従来の考え方

というのが変わっていつてしまうのではないか。

また、公務員型の問題も、成績主義に基づく任用であるとか職務規程であるとか、こういったものがあるにいたしても、先ほど言いましたような、例えば長のあるところに経営に高い識見を有する方がいらつしやるであるとか、短期間に成果を出さなきゃいけないであるとか、もし何か成果が上がりまると給与のところにもそれが反映するといったようなところがあつて、そうするとそういったインセンティブを通して、国家公務員型であつてもやっぱり従来とは違つたところへの関心が強くなつてしまふのではないか。私の関心としては、そういった国家公務員としての身分を維持する場合であつても従来とは変わつてしまふのがどうなのか、むしろ問題があるかもしれないというふうに思つております。

以上です。

○亀井郁夫君 今の先生のお話ですと、むしろ国家公務員型になつた方がいい点があるんじゃないかというふうなお話があつたんですけれども、実は私自身は、この八十五の機関がほとんど研究機関でございまして、やはり本当に有能な研究者は高給で処遇するといふふうな形でやらなきゃいけないわけにございまして、そういう意味ではむしろ公務員で横並びという感覚が果たしていいのかという民間的な発想からいくとも理解しにくいものですから、このことをお尋ねしたわけにございまして、やはり公務員型がいいんでしようか、先生その辺。

○公述人(橋本秀雄君) そういうふうな質問を立てられると難しいんですが、そもそもそういうふうな自由を目指すといふことであると、独立行政法人の中に閉じ込めるというか、その形態を選択するといふこと自体も今度は問題になつてまいりますし、とりわけ独立行政法人通則法というふうになつていて、果たして個別のこれとは違つた形で独立行政法人というものの存在を認めるのか、認めたとした場合にどの程度まで違えるのかという、こういう問題も出てまいります。そうなつ

たときには、例えば独立行政法人をもつとどこにあるようなものとはかなり違つた形であつた際にどうなるのかといふのはまた議論があるかと思ふんですけれども、現状ではそもそも独立行政法人が前提としていふような管理の仕組みというのに、研究所であるとかつけ加えますと大学であるとか、そういったものは必ずしもなじまないといふふうに私は考えております。

○亀井郁夫君 先生、どうもありがとうございます。

次に、行政の評価システムの問題についてちよつとお尋ねしたいと思ふんです。

プラン・ドゥー・シーの三番目のシーの問題でございましてけれども、このシーの問題については従来行政の面では比較的軽んじられておつて、プラン・ドゥー、プラン・ドゥーで回つていくといふことで、例えば決算委員会も国会にありますけれども、決算委員会が審議されるのは二、三年前の決算が審議されるわけにございまして、その結果が予算編成には生かされないといふふうなことで、そういう意味では結果は余り重んじられないのがこの世界かなという感じが今しておるわけにございましてけれども、それじゃやっぱりいけないんじゃないか。これからは評価をちゃんとしていくといふことで、中央省庁等改革の推進に関する方針、この中にも政策評価について国民的視点に立つてやつていかなきゃならないといふことがはつきり書いてあるわけにございまして。

そういう意味で、今の独立行政法人の問題に絡みまして、各省庁に評価委員会が設けられることになりましたし、総務省には評価委員会ができて、各省庁についても全部評価するといふふうなことになつておりました。大変重い形になつておるわけにございまして。さらには、そういうことになりましたと、これから特殊法人等についての評価もやつていかなきゃいけないといふ問題がありますけれども、そういう意味で特に政策評価について、業績評価をつくつたらどうかという意見もいろいろ出ておるわけにございまして。

こうした行政評価について、時間もございませんけれども、片岡先生にひとつよろしくお願ひしたいと思ひます。

○公述人(片岡寛光君) 行政評価は、国家行政組織法第二条の新しい項目によりまして政策を立案する前に出ておりますから、恐らく政策、事前とそれから事業実施中と実施後の三つの段階でなされるのが予定されているといふふうに思ひます。

そして、最後の段階で行われるといふことは結果を把握するといふことですね。これは先生方がいろいろ指摘されましたことでは一番重要なことなんでしょうけれども、まず政策評価といふものの中にそういう要素も入つてくるんだ、将来入つてくる可能性もあるんだといふことです。また、入るようにはしていかなければならない、そういう制度をつくつていかなければならない。それが把握されたことによつて、行政がこれだけの犠牲においてこれだけの成果を社会に対して上げたんだといふことを示すことができればならない。そして、それに対する国民の批判が当然向けられるような仕組みがつけられなければならない。

これについては、イギリスにおきまして市民憲章といふのがございまして、それをさらにブレアは改定いたしました。五千人以上から成る市民のパネルをつくりました。それによつて政府が示した達成度に対して市民が評価をするという仕組みができましたので、将来はそういう方向に向かうのが望ましいといふふうに私は思つております。

○亀井郁夫君 どうもありがとうございます。時間になりましたので、これで終わりにさせていただきます。

きょうは、先生方貴重な御意見どうもありがとうございます。ありがとうございました。(拍手)

○岡崎トミ子君 民主党・新緑風会の岡崎トミ子と申します。よろしくお願ひいたします。きのうはやはり一日じゅう、もしかしたらこの公聴会のために時間を割かれたのではないかと思つております。感謝をいたしております。

橋本行革の六大改革の核として今回の行革論議が始まりましたときには、熱気というものを感じておりました。この省庁再編そして地方分権といふことについて法律が提案されてからには、少し私たちの立場としては批判的な立場に立つておりました。しかし、それなりの期待というものも持つていたといふふうに思ふんです。ところが、時間がたつうちにずるずると後退して、何のためどんな行政改革なのかといふのが明らかにならないままに今日を迎えてしまつていふといふふうに思ひます。

きょうは、先生方の専門のお話をお伺ひいたしましたので、本当にもう一回この位置づけといふものを考えて、またこれからの行革の道筋といふものもいろいろと御示唆をたくさんいただいたといふふうに思つております。

最初に、片岡公述人に伺ひたいと思ひます。内閣機能の強化は、政治によるリーダーシップを発揮する、確立するといふ意味でも大変重要だといふふうに思つております。しかし、何のため政治が官僚システムをコントロールするののかといふふうに言ひましたら、それは市民の皆さんの思つていふものが政府の政策に的確に反映できるという期待であつたのかなといふふうに思ひます。

ところが、そうした観点から見ますと、政府の出してきた内閣機能の強化案を見ると、やつぱり不十分だといふふうに思ひます。この権限が強化される分、内閣がますます市民から遠くなつてしまつたのではないかとといふふうに思ふんです。内閣官房の政治任用も議論されておりますけれども、政府の方針からいふと、問題意識は、あくまでも各省庁からのすぐれた人材の登用、そして外部からの専門的知識を有する人材の登用を固めるといふふうになつておりました。細部についてはまだ不明でございまして。

そこで、内閣府のスタッフへの政治任用に民間人の起用、そしてまた内閣府にオンブズマンの機能を持たせるといふことで、内閣と市民の距離を近づけていくという仕組みを整備していく必要が

あるだろうというふうに思います。目先の法案にこだわらずと表現しにくい面もあるかと思いますが、あるべき論ということで自由に発言をさせていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いたします。

○公述人(片岡寛光君) 機会を与えていただきまして、ありがとうございます。

内閣法の改正によりまして総理大臣の権限を強化するというのは、実は我が国の歴史的な経緯によるものでございまして、これは日本の内閣制度、戦前は内閣総理大臣が同輩中の第一人者、プライマス・インター・パースというものであったのでございまして、戦後は憲法によりまして内閣の首長という立派な位置づけをもちました。ですが、内閣法の中に位置づけを裏づける権限が書いていなかったということがあつたので、大変不思議なんですね。内閣法をつくられるときに、これは外国の文獻も参考にされたようございまして、ほかの大臣の閣議議決権とか、何でも発言したいというふうな権限は書かれていたんですけども、総理大臣の権限だけは規定されていなかった。したがって、それは必要最小限度規定する必要があるのではないか。そういうことによつて、権限についての疑義が生じることを防止するという意味が非常にあらうかというふうに思います。

それから、内閣官房にオンブズマン的な機能というところをございすけれども、オンブズマンというのは要するに行政に対して監視するということでございますから、これはカウンタートパーというものにならざるを得ない。したがって、参議院がオンブズマンの機能を果たされるのは結構だと思ひますけれども、内閣官房自体がオンブズマンになるというのは若干難しいのではないかと。

しかし、これは決して国民の世論に対して内閣官房が耳をふさいでいいということではございせんので、むしろ国民の意見を吸収するパイプは何かの形で考案した方がよろしいのではないかと。

それから、民間人の期限つき任用ということが制度全体的に考えられておりますけれども、これが一番意味を持つてくるのは内閣官房のところでございまして、内閣審議室等のスタッフにそれが幅広く登用されて活用されるということが望ましいことではないかというふうに私は思っております。

○岡崎トミ子君 ありがとうございます。

次に、野上公述人にお伺いいたします。野上公述人は、今回のこの行革に関して疑問点、問題点を指摘してくださいました。憲法の理念を生かすということが大変大事だろう、そして基本原則と国家目標を制度の中に定着させていかなさというふうなことがございました。今度のこの法案というのは全く不十分だと言つてもいいと私は思つておるんですけども、中身をよく吟味いたしますと、本当はこれはいないかと思つておるんですけども、肝心なところはこれから議論だといふこの国会の中での答弁もございまして、殊に政令事項だといふてなかなかこの中では議論ができてこなかったんです。

政策評価の仕方につきましては、本来は民主党が主張しておりますように、日本版GAOをつくりまして、きちんと政府業績評価法を制定して本格的な、制度的なアプローチをとるべきだといふふうに思ふんですけども、政府が出してきまして総務省内における第三者による評価委員会をつくる案も、それはそれで評価できる点もございまして、これは数少ない目玉なんだというふうなこの間も委員会でも指摘をいたしましたけれども、どういふものか突つ込みますと、これもまた政令事項でこれから決めるんだということでございます。

こういう肝心なことは政令にゆだねるということについて、憲法学者でいらつしやいます野上先生はどんなふうにお考えになりますでしょうか。○公述人(野上修市君) もともとここで諸先生方にお話しするのは大それたことなんです、憲法の七十三条では政令というもののについての一定の

基本原則があるわけでありまして、これは憲法と法律を実施するためにつくられる命令ということなんです。したがって、おわかりのようによつて、憲法の理念といったものを踏まえて法律がつくられて、そして法律では書けないささいなことといひましようか、言つてみましたら実務的なこと、こういうところが本来政令の守備範囲でございます。

ところが、日本の場合は、先生が御指摘されますように、今始まつた問題ではございせん。私たちの世界では、本当に政令の方が法律よりも上になつてみたり、いわゆる白紙委任とかそういう問題がもう古くて新しい問題として語られております。したがって、今度の場合も肝心なところになりますと政令、政令は御承知のように内閣自体で、言葉が悪いんですが、勝手につくることになりますので、結局大切なことを知つたい、ここはどうなるんだ、この仕組みはどういうふうにかえておるのかと、それをいや政令で後日決めますと、諸先生方が見ますと輪郭はまだわかんないけれども肝心の中身はどうなつておるのかというのが全然わからない、こういう話になつてしまふわけです。

したがって、やはり法律といったものをつくる場合には、その法律の中で重要な機能、役割、システムと位置づけられているものについてはかなりの部分について法律の中で明確にするということがまず第一に必要でありまして、先ほども言ひましたように、ささいな事務的なそういう案件について政令に委託する、これが憲法の建前だと私は言つておきたいと思ひます。

○岡崎トミ子君 大きくりのメリットとされる総合政策が可能になるとか、あるいは幅広い選択肢の中から優先順位をつけやすくなるということについて、このままでは発揮されないというふうな思ふんです。具体的なことを聞こうとすると政令事項といふことは政策評価も同じです。

今後、大きくりのメリットが発揮されるためにはどのような仕組みを内在化させたいかといふ

うことについて、また数年たちましてからこの大きくりのメリットが発揮されたかどうかを判断するのどのような点に注目してどういふ基準を見るべきかということについて、野上先生にお伺ひしたいと思ひます。

○公述人(野上修市君) 大きくり論につきましては私の論文で詳しく書いておるんですが、これは今さら出てきた議論ではありません。かなり以前の行革審議会でも出ていたのでございまして、大きくり論といふのが一体何を意味しているかよくわからないところがあるんです。要するに、小さな政府、そして国が今までの守備範囲を超えているんなことに口を出して、ですから本来の国が持つべき役割を果たす、そういう意味で大きくり論を議論しているならそれはそれでよいので、けれども、実際はそういう形ではなくていわゆる行財政の削減といったものから出てきます議論が中でありまして、要するに経費の削減といふものから大きくり論が出てきてしまふ。そうしますと、結果的には本来果たすべき行政の公共性といふものが果たせなくなつてしまふということになります。そして、削減といふものが絶対化されますから、先ほどどなたか公述人の方も言ひましたように、結局でかい国土交通省みたいなのが出てくるというふうな形でございます。実は数合

わせたつてしまふという議論になつていくわけです。ですから、大きくり論は大きくり論でいいんですけども、その中にやはり国家、中央政府がこれからはどういふ役割をするんだ、この部分についてはきつと責任を持つてやるんだ、こういうことが明確にされないで、先ほど申しましたように、経費とかあるいは人員の整理とかそういうようなところが本音で大きくり論をぶりますと、これはおかしな大きくり論で、大ぶろしき論になつてしまふと言わざるを得ないと思ひます。

○岡崎トミ子君 今ちょっと国土交通省についても触れてくださったんですけども、これは具体例としてお伺ひしたいんですが、現在の企画調整

部門であります国土庁の国土局と水資源局を一緒にした国土水資源局を設ける一方で、河川局と港湾局はそのまま維持するとなっております。そうかと思ひますと、地方整備局をつくって、これは実施部門だと言っているわけなんです。そうしますと、企画部門、実施部門、これを分けるというのはどういうことなのかという観点から、今後これらの局の編成、地方支分部局の権限と本省との関係についてはどんなふうに進められるべきというふうにお考えでしょうか。

○公述人(野上修市君) 企画立案機能と実施執行部門の二分論、機能二分論と私たちは申しておりますが、これは、当てはまるところと当てはまらないところがあるということを我々は考えておかなければいけません。

今出てきます改革構想は、大まかに言いますと、中央レベルが企画立案としていて、そして実施部門を地方自治体とかあるいは場合によっては独立行政法人とかあるいは外庁関係にさせる、こういうような分け方をしているんですね。そういうことではなくて、本来よい行政をするためには、企画立案はやはりある場合においては裏腹の関係で重要なことです。

私なんか特に強調していますのは、大蔵省とかかつての厚生省とか、こういうでかいマネー、でかい権限、認可事務を持つている、こういうところが非常に問題になりましたから、こういうところについてはやはり分けていかなきゃいけないわけですね。そして、分けることによってチェックができるという考え方を持っているわけでございます。何でもかんでも一律的に企画と執行が分離していくのがよいということではない。それは余りにも硬直した議論にならうかと思うんです。

○岡崎トミ子君 片岡公述人にも、局の統合のあり方についてお考えがありましたらお教えいただきたいと思ひます。局の統合のあり方について、今は改革は入れ物、これがまず第一歩だということなんですけれども、中身はこれからなので、そ

の局の統合のあり方です。

○公述人(片岡寛光君) 省そのものは主要任務というものの従って編成するという原則でございます。その省の中の大きな所掌事務の範囲というものを局に分けていくということになります。

私といたしましては、やはり政策と執行の区分が必ずしもまだ十分ではないのではないかと印象を持っております。そして、できるならば規制機能と政策立案機能、それからまた審判機能、そういうものが今の省庁の中ではごったまぜになっておるんですけれども、将来はそこをちよつと整理していかねばいけないのではないかと。これは、アメリカでは規制というのは省で行っておりませんで、独立規制委員会というものが行っております。

実際、イギリスで行いましたエージェンシー化というのは、そういうものを分けていくということとを本旨としておりまして、例えばバスポートを発給するとか刑務所を管理するとかいう機能をエージェンシー化していったわけでございます。日本では印刷局、造幣局というものが将来独立法人化される方向で検討されていらつしやると思ひますけれども、それが一つの例となりますが、そういうものもひとつとたくさん出ていなければならぬというふうに思っております。

そこで、国土交通省が大変大きな省だということ話でございますが、機械的に現在いる公務員を移して見ますと六番目の省になります。必ずしも数の上で一番大きい省ではないということでございます。権限からいえば二千五百件ぐらいの規制権限というものが移つてまいりますので、非常に大きな権限を持った省庁であるということは事実であると思ひます。

ただし、ここで見逃してならないのは、実は地方整備局というふうになつてしまつて、地方建設局と地方港湾建設局を統合いたしました地方整備局というものをつくるといふことでございまして、実は、地方分権化と並行いたしました、国の中の現場の職員、第一線の職員に権限を委譲してい

く、これを昔はアポリューションと申しましたが、最近ではエンパワーメント、力を与えるという言葉で表現されております。

実は、改革法案の中では盛り込まれておりませんが、推進の基本方針というところではそれがうたわれておまして、補助金というものをブロック単位で与えてしまふということですね。あるいは、公共事業というものを地方単位で計画していく。そういったしますと、地方と国の出先機関とが対等の立場で話し合う場がつけられることが可能になってまいります。これまではそういう場が日本ではなくて、すべて東京に集まなければ用が足りないということになっておりましたけれども、これからは地方同士が対等の立場で話し合うことができる。

実はこれは大事なことでございまして、アメリカの連邦政府というのは、これは中央集権的な連邦政府なんです。ところが、ドイツの方は現在は分権的な連邦主義というふうになつておるんです。なぜかと申しますと、連邦政府の職員と州の職員が対等の立場で話し合う場が用意されているからでございます。こういうシステムが日本にもできることが望ましいというふうな考えますので、地方分権と相まって中央省庁における権限の地方委譲ということも行われることが望ましい、事実、その方向での改革は基本方針には盛り込まれているということでございます。

○岡崎トミ子君 時間が本当に少なくなつてしまつたのですが、牛嶋公述人にも何回か用意をしていたのですが、一問だけなんです。官の撤退ですか、おっしゃつていて、現在国がやつております仕事のうち地方でやるべきことは地方、民間でやるべきことは民間へということに移していくということとはすくく大事だと思つておるのですが、今用意されているものの中で、大変これは自治を脅かすのではないかと恐れられております最たるものは地方支分部局だといふふうな思ひますが、これの制度設計、運営に当たつてどのような点に注目すべきかと注意すべきかと

いうことについて御意見がございましたら、お願ひします。

○公述人(牛嶋正君) 十分な検討をしております。ですから、もう感想だけでございましてけれども、私は、実際に実施事務のところを担当していくということになりますと、やはりその地域に密着するということが非常に大切だと思ひますので、できましたら、今、何か国家公務員というところで残していくというような議論もあるようですけれども、私は、地方公務員として現場に足を密着させていただきたい、こんなふうに思っております。

○岡崎トミ子君 ありがとうございます。

片岡公述人にも私は質問を用意していたんですが、バランスが悪くて大変申しわけありません。

○魚住裕一郎君 公明党の魚住裕一郎でございます。

きょうは四人の公述人の先生方、本当にありがとうございます。また、牛嶋先生にはもう一年ぶりにお会いさせていただいておるわけでございますけれども、きょうは、何か牛嶋先生の追試のような思いで質問をさせていただきたいというふうな存じます。早速ですが、牛嶋先生、参議院を勇退されて民間にこの一年間はすつとおられるわけでございますが、また今、法案をざつとごらんになつたというお話もございました。その目で見て、官の撤退と何回か出ておりますけれども、非常に今回十分だという御意見を述べられました。

結局、政と官があつた場合にこの引つ張り合いというのか、そういう状況の中で押し戻されているのかなというふうな思ひもあるわけでございますが、そこではやはり政官、それと民だと思ひます。今後、日本の国の形というものをよりよくしていくには、やはり民の力を大きくさせていかなきゃいけないというふうな私は思つておりますけれども、ただ日本の歴史上、民が大きな主導権を持つて国のあり方というものを決めてき

た歴史は余りないのではないだろうか。そんなことを思うと、非常に絶望的な思いも若干するわけでございますが、この点につきまして、牛嶋先生の何か御所見がございましたら、お教えいただきたいと思います。

○公述人(牛嶋正君) 私が在籍していたときには橋本内閣でございました。そして、引退いたしましたから小渕内閣が成立した。ですから、小渕内閣の今の政治の手法につきましては、新聞とかテレビとかそういうものでしか理解できないわけですから、いかにも小渕内閣は橋本内閣に比べましてリーダーシップに欠けるような感じも国民は持っているんじゃないかと思うんですが、それがいろいろな政策を見ておりますと、割合うまく成果を上げてきているところですね。これはどうしてなのかなんて私なりに考えているわけです。

一見、橋本内閣はリーダシップを持っていたように思いますが、私は官に非常に寄っていたのではないかとこのうに思うわけです。むしろ、小渕さんの方はちょうど官と政の中間ぐらゐに位置しておられて、そしてその官と政の間というのは、私はどちらかというに民に非常に近い位置でもあるというふうに思います。そのことが私は割合うまく政治が動いているのではないかとこのうに思います。

私、先ほど政策をできるだけ数量化するということをお願いしましたが、この数量化に当たりましては、官の方が非常に私はノウハウを持っていると思うんです。だけれども、その数量化の決定を政治がやれば、しかもそれは民を受けて政治がやれば、今度は逆に数量化することによって官の政策立案等々、その結果の評価等も非常に客観的にできるのではないか、こんなふうに思っております。

それから、民のあれですが、私は非常に日本人も変わってきたというふうに思います。例えば、この前の阪神大震災のときのボランティア活動なんかを見ておりまして、やはり社会に参加すると

いう姿勢はだんだん強まってきておりますので、今おつしやいましたように悲観的な見方もあるのかも知れませんが、私は多少希望的な気持ちも持っております。

○魚住裕一郎君 何か私も希望がわいてきたわけでございます。

また先生の御意見の中で貿易立国の機能というか目標がもう既についてしまった、そしていまだ目標が定まっていないうようなお話でございました。ただ、二十一世紀ももう目と鼻の先でございまして、いつまでもそういうふうに言っているわけにもいかなひ。

国家目標として富国、有徳と小渕総理は言つておられますけれども、ただ、その言葉だけあつて、具体的に例えは有徳みたいな部分が数値化できるかという問題もあらうかと思うんですが、この国家目標について、既についているといひながら、次は何を目指していくべきかというふうに考えるべきか、先生の御所見ございましたらお願いをしたいんです。

○公述人(牛嶋正君) これは非常に難しい問題でございまして、結局、いまだにその方向が定まっていないうのはその難しさにあるというふう
に思っています。

私は今までなぜ国の目標とそれから國民の目標は一致していたのかということですが、まず私たちが生活を考える場合には、物質的な基盤がきちつと整うということだろうと思います。ですから、そこに対して国も努力してきたし、そして一人一人もできるだけ自分の生活水準を高めたということで努力してきたわけです。

だけれども、ある一定の水準まで達すると、私はやっぱり、衣食足りて礼節を知ることではないでしようか。今まで十分に考えられなかつた精神面というふうなものが非常に重要な意味を持つてくるわけです。その精神面について、国は何ら方向を示していないわけです。ここに私は將來に對する國民の不安感というものがあるんじゃないかというふうに思います。

ですから、一つには、私は、少子高齢社会というものを念頭に置かなければなりません、それから考えますと、国民が一番不安を抱いているのはやっぱり老後だろうと思います。そのあたりをきちつと、できるだけ不安を取り除くような制度をつくっていくということが、いろんな抽象的な表現ではなくて、むしろ社会保障制度をきちつと基盤を強化するということを実際にやっていけばおのずと方向が出てくるというふうに思いますが、どうも何か医療保険制度を見ておりましてもなかなか改革が進みませんで、これはどうなるのかなというふうに私は思っております。

○魚住裕一郎君　今、国民の不安を除去する方向にというお話でございますが、私なりに理解をすれば、ある意味では福祉国家というものを、もちろん効率的なということあるいは小さな政府ということを前提にしながらも福祉、それはすなわち人間主義といえますか、私たちの政党の言葉で言えばヒューマニズムの政治というふうになるわけですが、そういう方向になろうかなと私は勝手に会通を加えるわけでございますが、そういうふう

に理解をさせていただきたいというふうに思っております。

それから、今、先生の意見の中でも、行政の評価あるいは政策の評価という言葉が出てまいりました。一方では、国家目標が定まらないうちに、かつての貿易立国というときには三つの性質があったと。だけどそれは失われてしまつて、今はちよつと評価の客観性も保ち得ないのではないかという御意見とともに、最後の方では四つの問題点、評価するについては目標の数値化、しかもその視点を變えてというお話もございました。

私どもも、行政評価法というものをしっかりとつくるべきである。また、今ある一定の前進が見られますけれども、あくまでも組織法であつて、やはり行為法としてきつち行政評価法というまともな法をつくるべきであるというふうに主張をしているところがございますけれども、この行政評価法につきまして、先生の御所見をいただけたら。

ればというふうに思っております。

○公述（牛嶋正君） 実には、私は今大学で自己点検評価委員会の委員長をやっておるんですけれども、大学もやはり少子化に伴いまして経営が非常改革を懸念にやっておりますけれども、その方向がなかなか見えないんです。それはどうしてかといううと、大学の使命というのが、非常に次元の高い使命が掲げられているわけですが、それには多分に質的な問題が含まれておりまして、その評価がなかなか難しいわけなんです。ですから、第三者による評価なんて言っておりますけれども、私は結局は自己評価、自分でやっぱり大学人としての一つの生き方を反省しながら、そして将来の研究活動や教育活動にそれを生かしていくという方法をとらざるを得ないと思うんです。

そういうふうを考えますと、行政もほとんどは先ほどから議論が出ておりますように、公共性というふうな非常にとらえどころのない質の問題が含まれておりますので、私は、今おっしゃいますように、幾ら制度化してもなかなか評価の客観性というのは得られないのではないかというふう

きちつと私が今答えられるならば、私は大学へ戻りました自己点検評価委員会の委員長として一つのきちつとした報告書ができるんですが、今増索中でございますので、むしろ皆さんと御一緒に考えていきたい、こんなふうに通つております。

○魚住裕一郎君　ありがとうございます。

そこで、片岡先生にちよつとお尋ねしたいんです。

いろいろな機構の改革等がございますけれども、公正取引委員会の問題なんです。戦後、公正取引委員会が設置されて何回か改革がありまして、権限が強くなったり弱められていくというのが歴史の流れだったかなというふうに思っております。今般、公取が総理府の外局から総務省の方に位置づけられるというようになっておりまして、総務省が情報通信であるとかそういうことも所管す

る。通信とか放送とかを考えると、独占禁止という部分で非常に大きな問題点があるかと思うんですが、自分の所管するところに、大臣と相談しながら、これはちよつと厳しいよ、独禁行政上まずいよというような指摘が本場にできるんだらうかということを考えて、総務省から内閣府に移すべきであるというような意見がございいます。また、日本の独禁行政に対して海外の不信を招くのではないか、そういう意見をおっしゃっている方もおられます。

この公正取引委員会の位置づけの問題につきまして、先生の御所見をお願いいたします。

○公述人(片岡寛光君) これは大変難しい問題でございすけれども、公正取引委員会は合議制の機関でございまして、独立性というものが本来保障されているわけでございす。

もしも内閣府に移るといたしますと、内閣府は今までも若干政治的性格というものを濃くしていかなざるを得ない。例えば予算の基本方針を決定することを助けるというふうなことで、そこにかなり民間からも入ってくるであらうし、また政治的任命というものも行われるかもしれません。そういったと、総務省に置かれた方が独立性というものは保障されるのではないかと、ふうに私は思っております。

組織がどこにあるかにかかわらず、独立性は保障されている。恐らく総務省に置かれることについて抵抗があるかと思ひますけれども、総務省という省は前の総理府の役割をそういう意味では若干担う機関であると理解することもできるということでありす。

○魚住裕一郎君 意見は分かれるところでございす、最後になります。

野上先生、先ほど政令についてちよつとお話がございまして、政令につきましてはこの法律案でもかなり政令に任せられている部分がいっぱいあるんですが、この法案に関連しての政令を出す前に、顧問会議へ報告あるいはチェックを受ける、また国会へ報告すべきである、こういう意見もあるわ

けですが、この意見について先生の御所見をいただきたいと思ひます。

○公述人(野上修市君) その意見については、基本的に私は賛成です。要するに、本来はそういうことではなくて、最初から法律事項であつてほしいんですけれども、改善の策としてはそういう形をとらざるを得ないという意味での賛成というふうにとめてください。

○魚住裕一郎君 どうもありがとうございます、終わります。(拍手)

○吉川春子君 日本共産党の吉川春子でございす。

公述人の皆様には大変貴重な御意見を伺わせていただきました、ありがとうございます。

まず、構成員公述人にお伺いをしたいと思います。独立行政法人の職員の身分についてでございすけれども、公述人は、独立行政法人創設の最大の理由は、行政の効率化ではなく、公務員定員削減という意味での減量化のための受け皿をつくることにあつたと今言われました。将来これが民営化されていくということになりますと、すべて公務員の身分を失うおそれがあるのではないかと思ひます。その点について御意見をお聞かせいただきたい。

また、イギリスの例を幾つか引きましたけれども、現在イギリスにおいては、公務員の身分というものは独立エージェンシー化に伴つて一体どうなつていふんでしようか、お伺ひいたします。

○公述人(神原秀訓君) まず、後ろの方の質問から答えさせていただきます。

イギリスの場合には、エージェンシーになりましても公務員としての身分も失いませんし、定員法との関係でも定数を外すということとしてはおりませんので、その限りでは同じでございす。ですから、日本の場合とは制度のつくり方が根本的に違つていす。したがつて、イギリスで例えば公務員定数が削減される、かなり減つていふんですけれども、それはエージェンシーとは直接の関係

係はございせん。日本の場合とはその点はかなり決定的に異なつていふかと思ひます。

もう一つ、民営化の問題でございすけれども、まずイギリスですけれども、イギリスにおきまして、既にエージェンシーから民間企業といひますか、民営化されていふものが幾つかございす。これは、どんな効率性がよくなる、さらに収益性が上がるようなものにつきました。むしろ成果を発揮すれば発揮するほどというか、独立行政法人としてうまくいけばいくほど民営化の道を歩みやすくなる、そんなことにはなつていふかと思ひます。

日本の場合には、独立行政法人にするための組織ということで歯どめが初めの段階ではかかつておりましたけれども、それがしばらくした後どうなるかというの、また見直しを行いますので、その段階で、独立行政法人の中での職員の身分が公務員タイプとそうでないタイプもありすので、それでどうなるかという話であるとか、さらに民営化の話というところも出てくることは可能性として当然あるだろう、イギリスと同じなんだらうというふうにおつておられます。

もう一点、前にお答えしたことの繰返しになるかと思ひますけれども、公務員としての身分を持つていふ場合、イギリスの場合のように、公務員としての身分を持つていふ、定数との関係でも公務員である、日本以上にある意味では公務員という形で残つていふエージェンシーの場合でありまして、やはり行政の運営においては大きな影響がありまして、従来のタイプとは違つて民間企業にいわば簡単に言へば近づくということから、公務員組織であるとか行政組織であることから、当然に公務員法であるとか組織原理から確保されていふような平等性であるとか公正性であるとか、さらには民主的統制といったようなものがかりにくくなつていふ。自由化を進めるといふことは、要するにチェックもかからずやるといふことですからそうなりますし、エージェンシーの方でも統制を逃れたがる、こういうような傾向があるようございす。

日本でもこの点については基本的な制度のつくり方は同じですから、同様の問題点が発生する可能性はあるのではないかと、いふふうに思つておられます。

○吉川春子君 そういたしますと、独立行政法人の創設ということに伴ひまして、そこで働く職員の身分が非常に不安定になるということ、それによつてさらに、一番大切な国民へのサービスを担うそういう人たちですから、そういう仕事の安定性という点でもマイナスになる、このように考えてよろしいでしょうか。

○公述人(神原秀訓君) ただいまの御質問は、恐らく職員の身分といひますか、労働関係の安定といひますか、そういった事柄と現実とそれが担当するサービスの関係とのつながりということだと思ひます。

先ほど片岡公述人が、プリア政権になつてから一定の市民憲章の方の見直しがあつたということ述べられましたけれども、実はエージェンシーについてもこの点の見直しがあつまして、エージェンシーといひますか、マーケットテストティングという別の制度ではあるんですが、広い意味でのニュー・パブリック・マネジメントと云われていふ手法のところで、見直しがあつまして、プリア政権のところでどんな見直しをしたかといひますと、よりよいサービスを提供するためにはよりよい労働条件が確保されなければいけな、そういった意味での見直しというものは始まつておられます。エージェンシーがもとへ戻つたといふようなことはございせんけれども、その労働関係の重要性というものは改めて出されていふことになつておられますので、またエージェンシーをどんどん進めるとか、そういうようなことじゃなくて、今度は行政の質の方へと関心を高めたいかなければいけないということもあつておられます。

日本の場合にも、端的に行政の質といったようなところへ焦点を当てて、現在はそのための工夫といふのは法律の中におきましては特別にありま

せんので、そこへ目を向けていくことが必要なのは、ないかというふうに思います。

○吉川善子君 行革会議の最終報告を見ますと、独立行政法人の導入について、「透明性の確保を図るため」ということが理由づけられております。私は、日本において行政の透明性の確保というのは独立行政法人化を図るかどうにかかわりなく非常に重要な問題であると思います。

今国会において情報公開法が成立をいたしました。これは将来よりよいものに発展させていくという課題を負った成立でございますけれども、独立行政法人にならなければ行政の透明性が確保できないということは問題なのであって、独立行政法人と透明性というのは、なるから透明性が確保されるという問題ではない、行政全体の透明化ということこそ課題であると思いますが、榊原公述人の御意見はいかがでしようか。

○公述人(榊原秀訓君) まず、透明性という言葉のルーツですけれども、日本におきましては行政手続法ができましたときに初めて透明性という言葉が重要なキーワードとして登場したということになるかと思えます。こういった透明性は、そもそも行政手続法の中で使っているような言葉ですから、当然ながら独立行政法人にだけ限定される、そういったような意味合いではないと思われま

す。ただ、独立行政法人の中の透明性というふうに言った場合には二つの意味合いで用いられているかと思われま。一つの意味合いは、政策の企画立案とその実施等を分離することによってどちらがどう責任を負っているかが透明になる、こういう意味合いで使われるかと思うんです。ただ、これにつきましては、行革会議の委員でありました藤田宙靖先生もみずから、そういった完全に二つに企画立案機能と政策の実施を分離することは不可能だというふうに言っておりますので、恐らくそういったニュアンスよりも、もう一つの意味としまして、行政の透明性というのがニュー・パブリック・マネジメントの方法でありますいろいろな

な基準、ここで言いますと目標の設定であるとか計画の作成であるとかそういったことを通して、どういった関係なのか、何を行政としては目指すのだろうか、効率性、サービス性についての目標はどうであって、結果としてどんなことが達成されたのかというのを明らかにしていく、そのことの透明性ということに焦点を当てているのではないかと思います。

このように考えた場合には、およそ行政である以上といえますが、現在でも行政の多くは処分にかかわるような問題につきましては、先ほどの行政手続法との関係もあつて既にいろいろな基準をつくって公にしておりますけれども、そうでないところでも基準は内部的には持っている、だけれども公にしない、こんなところもあるかと思えますし、基準自体がまず存在しないといったようなこともあるかと思えますので、こういう二番目に言ったような意味での透明性ということでしたら何も独立行政法人に限定して考える必要はないのではないかと思います。

また、イギリスの経験で考えましても、透明性を確保したのは、独立行政法人のモデルにあるエージェンシーというよりは、市民憲章という片岡公述人が先ほど言及されたものでして、そちらの方はすべての行政の組織に適用がありますので、その意味でも、日本でも幅広く透明性を確保していくことが可能であると思われま。

○吉川善子君 野上公述人にお伺いをいたします。

先ほど、二十一世紀の国家目標は憲法理念を現実に生かすことである、このようにおっしゃられてまして、私もまさに日本の国家の目指すべき道というものは日本国憲法の理念の中にあるというふうに考えております。

平和の問題について詳しく言及されましたが、私が質問いたしますのは、赤字財政の削減を図るための小さな政府の樹立を求める議論について、著書でも厳しく批判をされています。これと憲法理念の実現ということとをあわせて考えたときには

どういうふうになるのでしょうか。御説明していただきたいと思います。

○公述人(野上修市君) 小さな政府論というのは外国から出てきてまして、我が国で流行語として使われているわけでありまして、もちろん、外国で語られていて小さな政府論というのの建前と本音がありまして、先生も御存じのように、一方においては行革で成功した国であつても、他方においては国民から総スカンを食うというような状況が、ニュージーランドでもありまして、カナダでもありまして、アメリカでもありましてござい

ます。ですから、この小さな政府論というのは一体何をねらっているのか、それが本当に国民のためにどういう意味を持った政府論かということに改めて我が国においても吟味しておかねばいけないと思います。特に、実体が大切でございます。今までたくさん大きく抱え込んでいた、そしてそのことが決して地方自治との関係とか民間活力との関係でよくなかった。そういう反省のもとで小さな政府論といったものを議論するならば、それはそれなりにわかるんですが、結果として、行政が果たすべき公共性、行政が果たすべき国民の人権擁護、こういったものを放棄する形で小さな政府論といったものを議論づけていく、正当化していく、こういうことになりまして、これはもう我々から見ますととてもない議論になるんじゃないか、こういうふうにご考えております。

我が国の小さな政府論は、どうも大きな政府論もおかしいし、小さな政府論もおかしい、そういうことでございまして、私は先ほど申しましたように、一番国民にとって明快な、憲法の理念といったものを實現するための政府であるべきだ、こういうふうな原点に返った方がよいという持論を持っております。

○吉川善子君 野上公述人は、もう一つ、内閣機能の強化、総理大臣の権限強化についても批判的にお触れになりました。国民との関係でどういう問題が生ずるのか、こういう問題提起をされま

した。それを具体的に、時間がもう少なくなりましたけれども、内閣機能の強化というものが国民にどういった影響を及ぼすのか、その点について最後に伺いたいと思います。

○公述人(野上修市君) これは、ある面は今後の実態を見ていかなければ言えないこととございまして、私も軽々に現在の構想が頭からよくないとは言いません。前にもお話ししましたように、憲法の立場でいいますと、それなりに内閣ないし総理大臣のあるべき姿は描かれております。

ですから、そういう方向に持っていくことはいいんですけれども、往々にして日本の場合には、要するに今までの主格が官僚でありまして、そしてほとんど何も仕事ができなかった、それで今度は主格を内閣がとろう、総理大臣がとろう、こういう議論にすりかわっていく傾向があるわけなんです。そうしますと、肝心の国民のための行政と言われまして前橋本総理の視点はもうどこかへ吹っ飛んでしまふということを私は懸念しているわけです。

そうしますと、国民のための行革ということになりますと、やはり国会がきちっと監視していく、またそういう方向性で今度の行革法案についての対応をしていかないと、そういうことを忘れて内閣のあり方がどうだとか、そういうところだけで意見とか審議を限定してしまいますと、国民から見まして、何ですか、我々を忘れているじゃないか、国民不在のときよく言われています行革ではないかということがずっと続いて出てくるような気がしてならないわけでございます。

○吉川善子君 ありがとうございます。

○照屋寛徳君 社会民主党・護憲連合の照屋寛徳でございます。

きょうは、公述人の皆様方には貴重な御意見を賜り、また行政改革に対するさまざまな角度からの御示唆をいただき、心から感謝を申し上げます。というふうに思っております。

私は、この行政改革を考える場合に、やっぱり一番最初にどのような理念、哲学を持って行政改革を断行していくかということを決めることがとても重要ではないかというふうに考えております。すなわち、二十一世紀の新しい時代に我が国の国家像をどういうふうなものとして定めていくのか、そしてそれを実現していくための行政システムのあり方、こういういわば国家戦略、国家目的を明確にしていけることが大事ではないか、こういうふうに考えるわけであります。

具体的には、これからの行政はお上から与えられるようなものではなくして、まさに憲法で言う国民主権に基づくものでなければならぬと思います。すし、国民本位の行政改革を進めていくことが大切である、こういうふうな思いであります。よく簡潔でスリムな行政と機動的であるいは効果的な政策遂行の実現が叫ばれるわけであります。仮に行政システムの簡素化やスリム化や効率化が実現されたとしても、結果として行政が国民から遠のいてしまつては何のための行政改革なのかというふうには私は言わざるを得ないと思つてあります。

最初に、野上公述人にお伺いをいたしますが、公述人は意見陳述の中で、憲法の原理原則が定着している社会の実現が大事であるという趣旨のことをおっしゃいました。また、憲法の理念にある国家目的をさまざまなシステムに生かすべきである、こういう趣旨のこともおっしゃつたと私は受けとめました。

今、公述人がおっしゃつた憲法の理念にある国家目的をさまざまな行政システムに生かす、こういう観点からすると、今、私どもが審議をしている中央省庁等改革関連法案、あるいはまたその法案の中にある省庁再編については、もう少し野上公述人の御意見、憲法の理念との関係でどのような評価をされておるか、お聞かせいただければありがたいなと思つてます。

○公述人(野上修市君) 幾つかのケースを想定して申し上げたいと思つてます。

まず、内閣関係、内閣総理大臣関係でございます。す。いわゆる憲法には議会制民主主義という大きな原則がございます。「国会は、国権の最高機関」という大きな原則があるわけでございます。そういったしますと、今度の内閣を中心とする行政システムの改革、それが一方において憲法の目指すところであるということも認める必要があると思つてます。しかしながら、他方において、先ほど申しましたように、議会制民主主義というのは、おわりのように、議会の中で日本の民主主義がつけられて語られて実行していくんだ、こういう大原則でございますので、何度も申し上げますけれども、そういう内閣総理大臣の権限強化だけで終わつたならばそれは中途半端になるんじゃないかと私は申し上げたいと思つてます。

そうでございますので、私の頭の中に描いていのは、現在のいわゆる内閣をチェックするシステムは必ずしも円滑に動いておりません。会計検査院等も含めてもそうでございます。国政調査権の行使も御承知のように戦略的に使われております。与党にとつて有利なときには開くけれども、野党にとつて、また国民にとつては開くけれども、開きたいときには開かれない。あるいはまた、裁判が始まりますと途中でやめてしまふ。こういうふうなことが実態だと、一体日本の中で議会制というのはどういふことになっているんだということを皆さんは感じておられるはずであります。

そういうことを考えてみますと、現行制度の中でできないとするならば、新しくアメリカ、イギリスその他にもありますように、行革に伴うそういったものを監視する全体の委員会をつくつていく、こういう発想がないといけないと思つてます。先ほどGAOというように民主主義の先生は言われましたが、そういうのも一つの例でありました。すし、さまざまな方法が世界にたくさんあります。ですから、そういうことも早くやはり反対提案をするような議会になつていただきたいと思つておられます。

○照屋寛徳君 野上公述人は時間等の関係で十分

お触れになりませんでしたけれども、例の都合合わせの省庁再編ではないかという意見を述べておつたわけでありまして、私もそういう点がなきにしもあらずというふうには思つております。

その中でも、国土交通省のような巨大官庁の出現という問題がございます。これは、先ほど片岡公述人が六番目の規模とおっしゃつておりました。私は必ずしも定員の数だけが問題じゃなくして、巨大官庁の出現というのはまさに行政権力の集中あるいはまた情報独占といった弊害が予想されるわけですから、これも国土交通省に至つては公共事業関係予算の八割を占める、それから許認可件数も二千五百五十件を超える、こういうこととありますから、これはもう仮に数合わせといつても行政改革の精神にそぐうものではないんではないかというふうに思つてますが、野上公述人はこの巨大官庁の出現の問題についてはいかに考へていらつしやるんでしょうか。

○公述人(野上修市君) その前提に、私の持論では八つのパートメントで十分だという議論をしておるわけでございます。

参考のために申し上げますと、外交・防衛そしてまた法務、あるいは通関それから財政・金融、交通・運輸、エネルギー、社会保障、環境、雇用、こういったところが中央政府が取り組む主な仕事ではないかと私は考へております。こういうことを前提として議論していきますとやはり八つのパートメントで十分である、それ以外のものは地方そしてまた民間、こういうようなところで新しい意味での行政の分配、配分といったものを考へてよろうかと思つてます。

ところが、今日の議論また美態を見ていきますと、先生も御承知のように、前橋本総理は最初から半分というところを出しました。その半分論がずっと来ているわけです。実際には中身がどうして半分になるのかという議論は出てこないわけですから、結果として今一府十二省庁という形になつてしまつたんですけれども、これも考へてみたらたまたまの議論じゃないかという話になります。そ

の先に、先生が御指摘のように、全体としてはスリムになつていつて、そしてそのスリムになることが国民にとつてよい行政を行うことになるんだと、ぜひ肉を落として国民にとつて効果的な安価なよい行政を行つたんだと。また、他の部分については地方自治体に渡しながら、地方自治体のやはり創造豊かな地域性を入れた中で地方の企画立案が行われて、住民参加のもとで、地方の政治というものが中央と同じ質を持ったようなレベルにアウフヘーベンしていくだろうと、こういう筋書きが私なんかにあるわけでございます。

そうしますと、先ほど言いましたように、数は減りますけれども、先生の御指摘のように、お金、権限、スタッフ、こういうものとして国土交通省が出ていきまして、極端に言いますと、交通からあらゆるものを全部取り込んで行つような省でございます。これは行革は何だつたのかというように代表的な悪例になつてしまつてます。この国土交通省だけではございせん。あとにも二つ、三つあると思つてます。

それから、ついでに申し上げますけれども、外務省以下、全くアンタッチャブルの省になつたんですが、これも本当はおかしんです。ですから、なぜ一体法務省とか外務省について何にも中身を変えていかないのか、これはちよこちよこしか変えていかない、こういう議論もほとんどされてないんです。あわせて申し上げておきたいと思つてます。

○照屋寛徳君 牛嶋公述人にもお伺いいたします。

委員会室で久しぶりに先生をお見受けして、何で先生があんな席に座つていらつしやるんだらうと、最初はびっくりいたしました。

先生の意見陳述の中で、サンフランシスコ条約から説き起こしまして貿易立国の確立目標、そして戦後型政治行政システム機能の評価の問題等にもお触れになりました。

私は、サンフランシスコ条約で行政分離された沖縄に住んでおられて、その後国家目標である

貿易立国ともほとんど縁もゆかりもないドル経済圏で、しかも構造的な基地経済に組み込まれたところで生きてまいりましたけれども、先生の意見の中で、国民の多様な価値観と国家目標の不一致、乖離の問題にお触れになりました。大変示唆的な御意見、その視点からの行政改革のあり方に触れておつたわけでありますが、私は、今後も国民の多様な価値観と国家目標の乖離というのはむしろ進むんではないかなというふうに思っております。

それを踏まえた上で、先生の理論に照らして、今の国土交通省の問題、巨大官庁の問題、また環境庁については省へ昇格されたけれども、規模は一千人程度と、こういうことで、中央省庁等改革基本法の「各省の行政機能及び権限は、できる限り均衡のとれたものとする」ということには反するのではないかなというふうに個人的に思うわけがあります。この巨大官庁の問題と環境省への昇格の問題、事務の均衡ある分配の問題について御意見をお聞かせください。

○公述人(牛嶋正君) 私の意見としては、国の役割といたしまして行政の役割というのは、今まではどちらかというと、国土を整備していくとかあるいは限られた資源を有効に使っていくというふうな点に非常に政策の課題を置いてきたと思うんです。それに対して、これからの政府の役割あるいは行政の役割というのはむしろ、今まではパイがどんどん大きくなりましたから、そのパイの分配の面についてはそれほど問題はなかったわけですが、これからパイがそんなに大きくならないということになりますと、非常に分配面が重要になってまいります。そこそこで私は、これまでの政府あるいは行政の役割というのは非常に今までの資源配分と変わって役割がふえてくるのではないかなというふうに思っています。

一つ御質問にありました巨大官庁の話ですが、私は割合、国土交通省ですか、これは持つていきようによって是非にいい成果が得られるのではないかなと思っておりますが、それは先ほど私が申

しました公共事業なんかをやっていく場合の目標の設定なんですね。

今までは道路なら道路、それから鉄道は鉄道、港湾は港湾、みんな別々にやっていたとしたけれども、私は、これから国民の目に非常にわかるように、全体的な国土の交通ネットワークをこういうふうを整備すれば、例えば輸送コストはこれだけ減少するとか、あるいは先ほど申しました通勤時間とこれだけ短縮する、国民の目によくわかるような目標を設定しますと、それが今申しました巨大省のところでできると思うんです。そうしますと、割合今まで使ってきた金も節約しながら非常に国民の目にわかるような成果を上げ得るのではないかな、こんなふうに思っております。

○照屋寛徳君 ありがとうございます。

○星野朋市君 自由党の星野でございます。御苦勞までございます。

私は、時間の関係上、一問だけ片岡公述人に御質問をいたしますので、よろしくお願いいたします。

中央省庁の再編は、昨年の基本法の策定のと時からいろいろ問題になっておりまして、やはり数合わせの論というのは否めないでございましてけれども、やった方がいいに決まっています。ところが、もしゼロからの出発、この国を今、建国したらしいという役目のどういふ省が必要だったかという視点だとすれば、かなり変わった面が出たと思うんです。

先ほど野上先生もちょっとお触れになりましたけれども、国家としてやるべき仕事は何かということの整理が一番大事だと思うんです。その中で、どうして国防という問題が表に出てこないのか。公述人も公述等の中でちょっとお触れになりましたけれども、私が思うには、内閣法制局というのが極めてあいまいな形でこの問題を引きずってきたというところ、大きな原因があると思うんです。

ム化して国家のあるべき姿、そこにどういふ省庁が置かれた場合、このときを想定したときに、今の防衛庁というのとは国防省たり得るべきかどうか、片岡先生に御意見をいただきたい。

○公述人(片岡寛光君) 大変難しい問題でございまして、まず数合わせというお話はこれは数合わせとならざるを得なかった事情がございまして。それは閣僚の定員、定員といいますが二十から何とか減らしたい、そうすることによって閣議がもっと活性化するようにしたいというふうな希望から発したわけですから、当然、大臣を長とする行政機関というものは減らざるを得ないということ、数合わせであったというのは私はこれはある意味ではやむを得なかったことであろうというふうに思います。

それで、御参考までに申しますと、日本では省庁の大きくくりというお言葉しか使わないんですけども、これはスーパーミニストリーないしはジャイアントパートナーをつくるというふうな表現しております。それを日本語で訳せば巨大省を設置するということです。これは、従来の省庁に比べて一つの省庁が大きくなるということ、で巨大省を設置する。ただ、これは行政のスリム化と若干整合性がとれないものですから日本ではその言葉を避けたのだと思いますけれども、そういう形で何とかこれは数合わせをしたということでございます。

行政機関をどのようにまとめるかは、私が最初から申しましたようにこれはアートの問題、決断の問題でございまして、これは百人いけば百様の意見があり得るわけがございまして、それをかかれ議論してもしょうがないということでございます。

さて、それを前提といたしまして、防衛庁がなぜ防衛庁であって防衛省ではないのかという御質問だと思えますけれども、やはり日本は平和国家であり、憲法九条のもので自衛隊というものは発足したという経緯がございまして、これは防衛庁というステータスで今日まで来たということでございます。

その結果ということでございましょうか、防衛出動の場合の最高指揮監督権を有するのは内閣総理大臣である。これはどの国でも、例えばアメリカならば大統領が、イギリスならば内閣総理大臣が恐らく指揮権を持つてございましてしょうけれども、アメリカの場合、長官というのは大統領の部下でございまして。日本では閣僚というのは同僚です。閣僚というのは、要するに総理大臣も大臣も閣僚というところでございまして、そういう意味で、防衛庁となりまして、これは大臣庁でございましてけれども、一応その大臣の指揮下に入るといふ意味においては、現在の改革の方が私は整合性がとれているというふうに思っております。

○星野朋市君 済みません。五分を争う仕事を今しておりますので、失礼します。

○菅川健二君 参議院の会の菅川健二でございます。

きょうは、公述人の皆様方には大変示唆に富む御意見をいただきまして、ありがとうございます。牛嶋先生には久しぶりに牛嶋節を開かせていただきまして、ありがとうございます。

私、最近、李登輝さんの「台湾の主張」という本を読んでおつたんですけれども、その中に、日本で現在欠けておるのは多様性と柔軟性であつて、それがまさに求められておるんだというくだりがあるわけでございます。

今度の中央省庁再編、それから地方分権というのは、その流れでよりよい組織改編をしていくということにぜひ位置づけられたらいいなと思うわけでございますが、必ずしも十分でないということとは残念でございます。

先ほど牛嶋先生が言われましたように、基本的に官の撤退といいますが一部撤退、そして地方分権という、この視点が大変重要ではないかと思うわけでございます。

そこで、片岡先生にお聞きしたいのでございましてけれども、そういった面での中央省庁の仕事減らしといいますが、官の撤退の部分がこれからよ

と、とにかく器だめです。つづいてそれに押し込んで、そこをどんどん減らしていくのよということになるのか、その点につきましてもちよつとお考えをお聞きたいと思ひます。

○公述人(片岡寛光君) 私は完全なる民間人でございまして、現在官で予定されている計画を完全には知っていないわけではございません。私が知る範囲で申しますと、アルコール専売を廃止する、それから食糧検査というものを民間化するというように、行政の減量化というものが予定されております。

先ほどから独立行政法人ということが問題になっておりますけれども、独立行政法人になる法人の中にも段階的に民営化されることが予定されているものが相当程度ございます。したがいましめて、これからはさらに一層のスリム化と申しますか減量化、そして限定的な意味での官の撤退ということを予定されていらっしゃるというふうに思ひます。

政府では公務員を二五%削減すると言つておられるわけですが、行政の量と質を落とさないうで二五%削減するということは到底考えられ得ないことではございまして、かなり絞り込むということを前提としていらっしゃる。外部から拝察いたしますと、そのように考えられるということではございまして。

○菅川健二君 それから、先ほど国の出先機関につきましても、片岡先生と牛嶋先生の見解がやや異なるなという感じを持ったわけではございまして。

私は地方公共団体に長らくおりました、地方支部局につきましてもはかねてから私なりの独断と偏見があるわけではございまして。これは何遍かこの委員会でも申し上げましたので、また申し上げるのもまた申しわけないわけではございまして、基本的には国の現業的な出先機関、工事事務所とか税務署というものはもちろん地方に必要でございまして、補助金等の権限を持った、あるいは計画等の権限を持った地方出先機関を設けるということとは、地方と事務が重複するということもございまして。

先般も論議がございましたけれども、地方支部局には民主的なコントロールの手続がないんです。したがって、そういう面では非常に独断と偏見が横行しやすいという土壌を持つておるわけではございまして。

したがって、私はそういった面でも、情報化社会でございまして、本省でやるべきことは本省でやつて、それでできない部分については地方に思い切つて権限を移していくことが今後あるべき姿ではないかと思ひわけではございまして、その点、片岡先生はいかがお考えでしょうか。

○公述人(片岡寛光君) これも大変難しい問題でございまして。国の公務員のうちの大多数が実は地方支部局で働いているわけではございまして、国のその部分を全部そっくりそのまま地方化すれば地方自治を確立する上で一番望ましいことになるというふうに思ひますけれども、まず段階といたしまして、国の出先機関というものが実際に存在いたしました、ただ現在はそういう権限、予算、補助金を配分するとか地方開発計画を立案するという権限は必ずしも十分持つていないということから考えますと、そういう権限を与えることによって地方公共団体との間の対等な話し合いをしていただきたい。ですから、現在はコントロールがないというところでございまして、逆に地方公共団体の方々が積極的に発言されることによってチェックをかけていただきたい。

すべては段階的にしか進まないわけではございまして、先ほどは何もなかったとしたらどういう仕組みができるかということをお聞きされましたけれども、実は我々は常に歴史的な制約の中に住んでいるわけでは、一挙にそこまで行くよりは、地方公共団体とともにこの地方支部局の権限の委譲というものを進めていった方が望ましいことではないか。そして、もしもその権限を本邦に国で持つていなければならない、それはそのときに地方に分けていけばいいのではないかと。

私は、行政改革は今ここで形はつくらなければならぬと思ひますけれども、決して今出された案がすべての形を示したものでない、将来に向かつてさらに上り上げていくものであるというふうにお考えしております。

○菅川健二君 段階論としては一つの考え方として了解させていただきたいと思ひます。この地方支部局のあり方につきましても野上先生はどのようにお考えでしょうか。

○公述人(野上修市君) 私は基本的には先生の意見に賛成でございまして。

これは、現在あります地方支部局というものは、これは前の時代の名残を引きつづけたものが大半でございまして、戦後そんなに新しくつくられたものではないのであります。そういうところが一つ歴史的にやはり、地方自治を憲法が認めた以上はそこを一つの戦後の処理の中ではつきりさせるべきだったんですが、かなりの部分が戦前からの名残をとどめて何となくこまごまと来ているということではございまして。この点を私たちはどう考えるかということでは、決して今始まった問題ではございません。

ですから、段階論も結構でございしますが、そういう思い切つた大胆なことをやると前総理は言つていらっしゃるから、その辺のところからやはり明らかにしなさんと、国民は大胆なのか小胆なのかという話になつてしまいますから、どうも私はよくわかりません。

地方自治の受け皿の問題はまた別の問題として私たちは議論をしなければいけないのであります、最初から能力がないとかできないとかあるいはやつらはだめだとか、こういう議論は地方自治に対して私は失礼だと言わなければならぬと思ひております。

○菅川健二君 どうも力強いお話、ありがとうございます。

牛嶋先生には、本当に時間がございませぬけれども、せっかくでございまして。今、地方分権の中で国と地方の財源配分、特に

地方の税財源の充実というのが強く叫ばれておるのでございまして、牛嶋先生の国と地方の税財源の配分のあり方について、簡単に結構でございまして、一言教えていただきたいと思ひます。

○公述人(牛嶋正君) 今、私は行政改革で一番欠けているのは税制改革ではないかというふうにお思ひております。

それで、今の公務員の問題でも、地方税で税務にかかわつていて職員の数というのは物すごく多いわけでは、ですから、百円の税収を上げるのに国の方は一円から二円ぐらゐの費用で徴収しておりますが、地方税の場合は四円から五円ぐらゐというふうには、ですから、場合によつてはもう共同税みたいなにして、国が一括取つてそして配分するというふうなものも考えなきやいけません。

そういう税務行政のあり方も含めまして、私は国と地方の税制の抜本的な改革をしていかなければならないというふうに思ひております、その中でやはり国と地方の税源配分というのが今一番いびつになつておりますので、その点を直してはくべきだと思ひております。それにつきましても私なりの持論はございしますが、またの機会にさせていただきます。

○菅川健二君 それでは、後刻よろしくお願ひいたします。

榊原公述人には、時間がなくて大変申しわけございませぬでした。

○石井二二君 どうも四先生方、御苦勞さまでございまして。

特に牛嶋先生には昔いろいろかわいがつていただきました、きょうは江戸のかたきを長崎でという気持ちでここに立つておることをまずお伝えしておきたいと思ひます。

まずは榊原先生にお伺ひをしたいと思います、が、独立行政法人についてる御見識を御披露いただいたかと思ひます。私は、独立行政法人の後、次のいような行政改革の中で特殊法人の改革とい

うことをどうしても行っていないかなきゃならないと思うんですが、これについて何か御意見があれば御披露をお願いしたい、そのように思います。それから、効率化と質の向上について御言及がございましたが、効率化は見たらわかりやすいけれども、質の向上ということはなかなか難しいというところをおっしゃったわけですが、今我々が設けようとしております評価委員会の権能等について、御意見があれば御披露をいただきたいと思ひます。

○公述人(橋本秀訓君) 特殊法人ですけれども、特殊法人についても特殊法人の独立行政法人化といったような議論があるかと思ひますけれども、それは独立行政法人が持っているような透明性すら特殊法人の場合には欠いているのであるとか、それこそ評価システムがないのであるとか、こういったような問題点がありますので、独立行政法人というものが選取肢としてベストかどうかはともかくといたしまして、確かに現在の特殊法人の場合には、独立行政法人と比較しても多くの問題点を抱えているというふうには思ひます。

それから、質の評価ですけれども、意見陳述でも述べさせていただきましたけれども、評価委員会の方で工夫するところとはちよつと私の意見は異なっております、質のところは、要するに国民へのサービスの質ということが問題になつておりますので、そこも重要なんですけれども、もう一つは、わかりにくいところは直接に参加の方を保障して、それで評価のところも考えていく、こういった工夫も加えたらどうかということでは私に考えております。

以上です。

○石井一二君 次に、牛嶋先生にお伺ひいたしたいと思ひます。

官の撤退などというショッキングな言葉も出ましたが、一部訂正されてやれやれと思ひつております。

トのときに、初めましてというようにことが日本だけしよつちゅう繰返されておる。石橋内閣や宇野内閣は三月月だ。

こういう中で、今後機構が変わりまして内閣の権限が多くなると同時に、ワシントンほど、大統領がかわると三千人ほど職を求めて異動するといふことがありますが、それは至らなくても、いろいろ総理を中心として人事といふものが大きく異動するよう組織に相なつております。

こういう中で、一たん決めた内閣の方針というものが、今のよう結果として短命にならざるを得ないといふ日本の組織の中で果たして十分機能していくのかどうか、そういうことも含めて、先生の御所見をちよつと御披露願ひたいと思ひます。

○公述人(牛嶋正君) 短命であるということですが、これはそれだけ今我々が直面している問題が非常に難しい問題ばかりであるということなんです。先ほど私申しました、国民の目標と国の目標が一致している高度成長のときなどはかなり長い政権、佐藤内閣などは非常に長かつたわけなんです。それから、社会の変化と内閣の短命性というのは、一応検討しますと割合相関関係があるような気がいたしました。それだけに私は、今非常に難しい社会情勢にあるわけでございますので、各省庁の役割分担あるいは責任領域といふものを決めたといひたしまして、その目標のところが非常にあいまいでございますので、そのところをきちつと統合していく、あるいは総合調整していく内閣の役割といふのは非常に重要になつてくると思ひます。

それはどういふふうに進められるかということでありまふけれども、先ほどもちよつと私申しましたけれども、これまでのように官に依存して政策をいろいろ立案するのではなくて、むしろ官に對しては、政策目標を設定した後、これを実現するためにはどういふふうな政策方法があるのか、あるいは事業の進め方があるのかといふことを官にはやつてもらふということ、目標自体はやつ

ばり内閣の中で決めていかなければならないといふふうには思ひます。

そうなりますと、社会の情勢が非常に変化があつて、そして非常に難しい問題が次々起つてまいりましたも、そういう体制をとれば、むしろ逆に今度は長命な内閣が生まれてくるといふふうには私は思ひます。

○石井一二君 必ずしもかみ合つておりませんが、親しい仲ですので、後刻また論議をさせていただきますと思ひます。

次に、野上公述人に一問御質問をいたします。先生はたしか民間人の内閣への登用を法制化せよといふようなお考えがあつたかと思ひますが、今回の改正案では、経済財政諮問会議の中に、首相を議長としてメンバー十人以上以内ですが、この中に財界人、民間人が入り、しかも内閣府の中で非常に高い位置づけ、すなわち予算に対する編成等を行うといふことで、これでかなり補完できると思ひますが、その辺についてどのようなお考えか、特にこの諮問会議に対する御所見を御披露願ひたいと思ひます。

○公述人(野上修市君) その面は評価されていいと思ひます。いわゆる政治的任用、政治的任命といふふうにはアメリカでは言われておりますけれども、日本もやつとこまで来たといふことでございます。

しかしながら、私は、やはり日本の今までの実績といひまふか実情といふものをあわせて考えまふと、形だけを見て全面的によいということにはならないわけですね。つまり、こういうことを言ひますと諸先生方に大変失礼な言ひ方をいたしますが、日本のそういう民主主義というレベル、また公務員に対する考え方が非常にやはりまだユニバーサルになつていないわけなんです。ですから、そういう次元で政治的任用といふ言葉どおりやりますと、結局は自分の好きな人、そういう方々、自分の味方になつてくれる人、そういうふうな話になつてしまふわけですね。

ですから、それだつたならば思ひ切つて、時々

国務大臣に民間人のすぐれた方、見識のある方を登用してきたわけですから、そういうことを制度的にした方が、国民にとつておつといふやはり喜びを感じる内閣になるし、まさにそういうことがいひゆるる国民内閣になるんじゃないでしょうか。

今度の法案でも、国民主権に基づいてという形で内閣は行政権を担当するということを改めて言つたわけですから、あの国民主権といふのは、まさに国民的な基盤の中で政府がつくられかつ機能していくんだといふことの宣言と私は受けとめております。ですから、それはそれでいいんですけれども、私の意のあるところを先生もぜひ御理解いただきたいと思ひます。

○石井一二君 片岡先生、お待たせいたしました。最後になりました大変失礼いたしました。先ほど来、二五%削減も非常に難しいという議論もなされておりました。巨大大省庁の話も出ましたが、私はこうやつてこの今回の改正の結果どうなるかと見ますと、公務員にとつてだんだん天下り先は減つてくる、あるいはまた自分らの権限といふものもだんだん弱くなつてくる。そうすると、優秀な人間が公務員にならずに直接政治家になつた方がいふこと、日本の国がかえつてよくなる可能性もあつますが、その辺を踏まえて先生の御所見をひとつ賜りたいと思ひます。

○公述人(片岡寛光君) 日本の公務員制度は、これも固的なものと我々は受けとめる必要はない。やはりこれからは公務員制度も改革していくといふことがこの一つに入つておりますので、そのように期待することができると、もっと弾力化すべきである。

私は、最終的には、官と民と政という区別がありますけれども、これはみんなそれぞれ生まれたところに住所がありますようにその所在地をあらわしますけれども、その内容はすべて同じという段階になるのが一番望ましい。究極的には、官であつても民の心を持つてゐる、政であつても民の心を持つてゐる、そういうことが望ましいわけ

ございまして、別に民が官化する必要はないわけ
ですけれども。そういう意味で、将来の制度は、
これはずつと遠い将来になると思いますけれど
も、官も民も政もみんな同じ志を持つようになる
ようにと。

実は、公務員制度も改革できなかったのは、民
間の雇用関係がリジッドであった、公務員だけを
流動化することはできないという理由によって若
干職階制を導入しながら職階制が成り立たなかつ
たということがありますので、そういう点につき
ましては弾力的に今後は対応していくことができ
るのではないかとこの将来についての期待を持っ
ております。

○石井一二君　ありがとうございます。

○委員長(吉川芳男君)　以上で公述人に対する質
疑は終了いたしました。

この際、公述人の方々に一言御礼を申し上げます。

本日は、長時間にわたり有益な御意見をお述べ
いただきました、まことにありがとうございます。
た。委員会を代表いたしまして心から御礼を申し
上げます。(拍手)

これをもって公聴会を散会いたします。

午後四時十五分散会

平成十一年七月十三日印刷

平成十一年七月十四日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局