

# 機動的・戦略的に機能する行政の実現

～自由民主党 行政改革推進本部 報告書～

平成 24 年 9 月 7 日

自由民主党 行政改革推進本部

○ はじめに	4
1. 行政改革の目的	7
2. これからの行政改革	8
3. 自由民主党が目指す「行政改革」	9
4. 今後の行政改革の課題と改革の視点	10
(1) 行政改革関連組織の整理・集約化	10
(2) 行政組織検証委員会による今後の検討の視点と方向性	11
1) 今後の検討の視点	12
① 国の行政組織の基本的な問題	12
② 制度・機構の問題	12
③ 運用上の問題	13
2) 内閣の総合調整機能のための補佐・支援体制の強化の検討の方向性	14
3) 行政組織を巡るその他の改革課題の検討の方向性	14
① 総務省及び巨大省のあり方	14
② 閣議・閣僚会議等の活性化	16
③ 省庁間調整のあり方	16
④ 公務部門における人材の確保と活用のあり方	16
⑤ 施策そのものの見直しおよび行政実施コストの削減 (単なる「人件費の削減」のための改革からの脱却)	17
⑥ 国家公務員の給与構造の見直し	18
(3) 国家公務員の年齢構成に関する委員会による今後の検討の視点と方向性	19
1) 今後の検討の視点	19
① 雇用と年金の接続策	19
② 年齢構成是正策	20
2) 雇用と年金の接続の検討の方向性	20
① 「再任用」と「定年延長」に共通する主な課題	21
② 再任用制度の課題	22
③ 定年延長の課題	23
3) 国家公務員の年齢構成是正に向けた方策の検討の方向性	23
① 現役出向	23
② 早期希望退職優遇制度	24

4) 雇用と年金の接続と年齢構成是正の同時解決の検討の方向性	*****	25
(4) 独立行政法人・特別会計委員会による今後の検討の視点と方向性	*****	26
1) 今後の検討の視点	*****	26
① 全体として	*****	26
② 独立行政法人	*****	26
③ 特別会計	*****	27
2) 独立行政法人制度改革の検討の方向性	*****	27
① 法人の性格に合わせた制度設計	*****	29
② 評価の問題	*****	29
③ ガバナンスの強化	*****	29
④ 独立行政法人の 民営化、民間委譲、民間委託、特殊法人化に関する考え方	*****	30
⑤ 職員身分について	*****	31
⑥ 新たな独立行政法人化	*****	32
⑦ 公益法人との関係	*****	33
3) 特別会計改革の検討の方向性	*****	34
5. 行政改革の推進体制と改革計画	*****	35

**【資料】**

◎ 各委員会の審議経過	*****	37
I 行政組織検証委員会	*****	39
II 国家公務員の年齢構成に関する委員会	*****	50
III 独立行政法人・特別会計委員会	*****	56

## ○はじめに

「省庁再編（省庁改革）」以降、10年余りが経過した。現時点において、行政の現状を見るに、改革の意図が十分に達せられているだろうか。真に国民の期待に応えられているだろうか。

国の統治体制づくりは、政治が背負っている極めて重要な責任のひとつである。われわれは、わが国の「行政」の現状について、これまでの取組とその後の経過を踏まえて、しっかりとした評価を行い、今後のあるべき姿について改めて議論を行うことが必要な時期に来ていると考える。

今回の行政改革の作業を上記のように位置付けたときに、必然的にわれわれは、いまからおよそ15年前、1996（平成8）年、橋本内閣の時代に設置された「行政改革会議」がとりまとめた「最終報告」（1997（平成9）年12月3日）の読解から作業を始めるに至った。

そこには、「この国のかたち」への挑戦ともいうべき「統治の主体」のあるべき姿を希求する姿勢が強く表れ、当然のことながら、現在の行政のすべての基礎が存在していた。

1995（平成7）年11月、わが自由民主党は、橋本総裁のもと、「行政改革推進本部」を発足させた。そして、翌年の6月に「橋本行革の基本方向について」を公表し、さらにこれを具体化するために「行政改革会議」を設置した。この行政改革会議でなされた議論や提案された具体的な改革の方向性などの全貌が、この「最終報告」に盛り込まれている。

この文書は、以下のような項目で構成されている。

- ① 国の役割の見直しとスリム化
  - 国の役割のゼロ・ベースからの見直し
  - 財政再建と公共投資の見直し
  - 首都機能移転とも関連させた中央官庁の再編成
  - 公務員制度の改革
- ② 活力と創造力を生み出す行政
  - 規制緩和の一層の推進
  - 人口構成の高齢化・少子化への対応
  - 科学技術の振興と人材の育成
- ③ 透明で責任の明確な行政
  - 透明性の高い行政の実現
  - 特殊法人及び財政投融资制度の見直し
  - 地方分権と地方行政改革の推進
- ④ 高コスト構造是正の行政
  - 公共料金等の価格決定方式の見直し

- 企業の公的負担の見直し
- 行政手続きに関する国民負担の軽減
- 行政事務の民間委託の適正化

17年前になされた整理であるが、いま読んでも、時代を先取りし、広く鋭い視点を以て打ち出された方針であり、個々の政策の内容まで一部踏みこんでいるところもある。

この方針を踏まえ、「行政改革会議」での議論を経て「中央省庁改革」が実施され、いわゆる「橋本行革」が完遂した。

もちろん、今回のわれわれの作業の目的は、この「橋本行革」の結果の善し悪しを論ずることではない。いま、われわれが行うべきは、その精神、つまり行政改革会議の最終報告が目指しつつも不十分に終わった、「日本の国民になお色濃く残る統治客体意識に伴う行政への過度の依存体質に訣別し、自律的個人を基礎とし、国民が統治の主体として自ら責任を負う国柄へと転換する」という基本理念を甦らせ、“これからの「この国のかたち」”づくりに再挑戦することである。すなわち、白洲次郎氏が唱えた“プリンシプル”のある国づくりへの再挑戦である。

この再挑戦は、行政の本質を見誤ることも見落とすこともなく、昨今の行政にいつ知れず発生した歪みを矯正し、かつ、常に将来を見据えて、時代の要請に応じて機動的、弾力的に対応しうる行政のあり方を希求するものである。現政権が主張する「行政改革」は、時としては、増税の取引材料であったり、また、財源の捻出を目的としていたり、さらに多くの場合は、人々の歓心を買うためのウケ狙いであったりと、行政改革の本旨から大きく乖離している。われわれの目指す行政改革は、こうした見せかけやまやかしの「行政改革」にならないように厳に自らを戒めなければならない。

このような信念に基づき、まずは、自由民主党 行政改革推進本部に委員会を設置し、集中的に議論を煮詰めた上で、その集大成としての行政改革の目指すべき方向性を探り、本レポートを取りまとめることとした。

なお、今回設置した委員会は、時間的な制限から従来より課題が指摘される行政組織、内閣提出法案への対応、解決策が急がれる課題に限ることとした。したがって、国家統治や公務員制度、規制等のあり方のほか、行政の肥大化防止としての予算をはじめとする機構・定員、規制等の査定の手法など、今回は議論ができなかった課題については、政権奪還後、後述する「行政改革推進会議」と並行して議論を進めたい。

## ● 行政組織検証委員会(石田 真敏 委員長・橋 慶一郎 主査)

### 主な論点

- 省庁改革の経緯と現状
- 機構・定員の査定の視点・・・仕事の量・質、人員の配置、機構
- 行政組織のあり方と現状
- 官邸機能強化と内閣の総合調整機能の現状と問題点

- 巨大省のあり方

● **国家公務員の年齢構成に関する委員会**（宮沢 洋一 委員長・齋藤 健 主査）

主な論点

- 公務員の年齢構成の現状評価
- 新規採用抑制による問題点
- 新規採用・中途採用のあり方
- 雇用と年金の接続の手法
- 再任用制度
- 再就職支援と早期希望退職優遇制度のあり方

● **独立行政法人・特別会計委員会**（井上 信治 委員長・若林 健太 主査）

主な論点

- 独立行政法人・特別会計の制度の成り立ちと経緯、役割等について、
- 国の事務・事業を行っている公益法人と国、独立行政法人との関係・・・委託、契約等
- 特殊法人のあり方・・・特殊法人問題解決のための独立行政法人化
- 独立行政法人の制度および組織の見直しの基本方針
- 特別会計改革の基本方針
- 独立行政法人制度のあるべき方向性
- 特別会計制度のあるべき方向性

われわれ自由民主党 行政改革推進本部は、このレポートを、政権奪還の暁には必ず実行するという固い信念のもとにまとめた。また、本レポートにおいては、個別の細目に亘る問題は、政権奪還後、内閣府に設置する「行政改革推進会議」に委ねることとし、まずは、今後の改革の背骨となるしっかりとした考え方、方向性を指摘することとした。

また、われわれは、行政を担う公務員のモラルにも十分な配慮をしなければならないと考える。「公務員バッシング」が始まって久しい。悪しきは駆逐せねばならないことは当然だが、ごく一部の悪貨がために良貨まで悪貨視することは、まさに角を矯めて牛を殺すことになりかねない。

第一次臨調から第二次臨調までが 17 年、第二次臨調から行政改革会議までが 13 年、行政改革会議から今日までが 15 年。橋本行革以降の時代の変化、日本経済の行き詰まりに対応した、新たな抜本的な行政改革が不可欠な時期となっている。われわれは、行政のあり方、国の統治のあり方についても政治の負うべき責任を強く意識して、これからもたゆみない行政改革に取り組む決意を込めて、本レポートを取りまとめた

## 1 行政改革の目的

「行政改革」の本来の目的は、日本という国家が、社会経済情勢や国際情勢の変化に対して国家として機動的・戦略的に対応できるよう、国民のために高いパフォーマンスを発揮しうる行政体制・行政運営を実現することにある。

昨今、「行政改革」というと、この行政体制・行政運営の議論を飛ばして、いきなり人件費の削減が論じられることが多い。もちろん、国家公務員の人件費（24年度予算 5.1兆円。国の一般会計歳出予算 90.3兆円に占める割合 5.6%。ただし、自衛官、国会、裁判所を除いた行政機関では 3.0兆円）を削減する効果を軽んずるべきではない。しかし、人件費をどれ程削減しても、財政上の効果には限界があるばかりか、逆に、国政上の重要課題に対応するために必要な高度の人材の確保や行政サービスの提供に支障を来し、国民に不利益をもたらしかねない面もあり、人件費を改革の入口とするのではなく、まずは行政体制・行政運営の議論を行った上で、必要な人件費の議論に入るべきである。

そもそも、この「行政改革」により実現される新たな行政体制・行政運営は、国家のあるべき姿、長期国家ビジョンと表裏一体となるべきものである。このため、改革にあたっては、まずは、「国家の今後の役割」について、国と地方の関係を含め、国家統治という観点を強く意識しつつ、国民的議論を通じて確立しなければならない。

その上で、初めて、それに沿ったあるべき行政体制・行政運営について検討し、さらには、それを担う国家公務員のあり方、規模、人件費等についても検討することとなる。

それは、行政の仕事の「量」と「質」および仕事をこなす「人員」という三位の均衡を図る作業にほかならない。仕事の「質」の維持・向上を求めつつ、むやみに「人員」を減らし、それにもかかわらず仕事の「量」を増やすという論法は成り立たない。「質」を維持したまま、「人員」を減らすならば、「量」を減らさざるを得ないことは当然の帰結である。すなわち、国全体の労働力の減少、国家財政の状況等の下、今後、「人員」を増やしていくという選択があり得ないのであれば、国民的議論を通じて確立した「国家の今後の役割」を踏まえつつ、例えば、

- ① 国の直轄事業は最小限とする（補助事業にシフト）
- ② 国の支援は、知恵を出す者、やる気のある者に集中（知恵出しへのインセンティブ）
- ③ 国は、手取り足取りの指導は行わない（自ら責任を負う社会への転換）

といった観点から、まずは、個別の国の仕事に思い切って切り込み、その「量」の削減に取り組む必要がある。

また、科学技術の発展に伴い仕事の手法や業務フローの合理化が進展することも当然期待できる。しかし、予め将来起りうるイノベーションを織り込んだ業務システムの設計を行うのは困難である。そこで、イノベーションが実現した時点でそれを最大限、そして、速やかに取り込むことが出来るようなしなやかな業務システムを作っておくことが肝要と考える。



なお、新たな行政体制・行政運営を具体化していくためには、行政サービスの提供に支障を来すことなく、円滑に移行していくことを可能とするため、激変緩和や周到な準備をも含んだ戦略的、総合的な計画を策定し、そのもとに改革を進めていく必要がある。

## 2 これからの行政改革

新たな行政体制・行政運営を実現した行政改革としては、90年代前半からの経済・政治・社会情勢の大きな変化を受けて行われた、先のいわゆる「橋本行革」が挙げられる。当時は、経済面では「バブル経済」の崩壊、政治面では1993（平成5）年8月、翌年6月と続く政権交代、社会面では薬害エイズ問題、住専問題、そして、官僚の不祥事などが続発し、穏やかならぬ世相であった。その結果、社会全体として政治や行政に対する不信、不満が募り、それが複合的な起爆剤となって行政改革に対する社会的な要請が高まり、政治としてそれに応える必要性が高まった。

そのような環境の中で設置された「行政改革会議」の第1回会議（1996（平成8）年11月28日）で、橋本総理が示した検討課題は、

- 21世紀における国家機能のあり方
- それを踏まえた中央省庁の再編のあり方
- 官邸機能の強化のための具体的方策

の3点であった。そして、1年、50回を優に超える議論を経て、「この国のかたち」の再構築といえる「橋本行革」は完遂する。

しかし、「橋本行革」が計画され、実施された時点では、15年後の今日、少子・高齢による人口減少や人口構造の変化、それによる経済構造や労働力構造の潜行的変化、極度の財政危機などの諸問題がこれほど深刻化するとは、果して想定されていただろうか。子どもから高齢者に至るまで携帯電話を持ち歩き、パソコンを駆使し、インターネットを活用する時代が到来するとは、誰が想像していただろうか。このような時代を迎えて、「橋本行革」によって再編された現在の行政が、世の中の動きや行政需要の変化に的確に対応できているか、しっかりとした検証が必要である。

さらに、わが国を取り巻く国際情勢は、当時よりも一段と厳しくなっている。経済のグローバル化が国民生活レベルで実感される程度にまで進展し、インターネットの世界的な普及により情報流通量が革命的に増加した。そのため、国家も企業も目まぐるしく変わる国際環境に適応できる組織にならなければ生き抜くことができない切迫した状況になっている。加えて、中国やインド、ブラジルなどの新興国の台頭が著しく、今後十数年間で従来 of 国際社会の構図が劇的に変わることが予想されている。国際政治のパワーバランスの変化に的確かつ柔軟に対応し、国際社会におけるプレゼンスを維持・向上させるというわが国の喫緊の課題に、いまの行政は、的確に対応できているであろうか。



日常生活では新たな技術による豊かさや便利さを誰もが享受している。それでありながら、蔓延するデフレから脱却できない経済、膨らみ続ける社会保障費と増大する一方の財政赤字、災害復興、エネルギーの確保等々、厄介な課題が山積する中で、何ともいえず不満と不安、閉塞感が社会全体に充満している。

このような現在のわが国の社会経済の状況変化や社会的な不満の増大は、先に述べた「橋本行革」以前の社会情勢等を凌ぐ状況にあるといえる。特に、直面する一つひとつの課題が複雑に絡み合い、解決困難さを増しているわが国の現状では、個々の課題のみを対象とした場当たりの小手先の施策では効果が得られず、抜本的かつ総合的な施策を強力に推し進めることが不可欠になっている。“いまそこにある危機”に対して有効な解決策を見いだせない閉塞感からの解放を望む社会の要請に応えるためには、また、わが国を取り巻く課題の絡んだ糸を解きほぐしていくためには、「国」が、そのような施策を構想し、これを担うに値する、力強くかつ信頼できる組織体とならなければならない。

われわれは、いま一度、わが党主導で実現した中央省庁等改革の原点に立ち返り、政治の責任により、現行の行政体制・行政運営の課題の再整理とその解決に挑戦し、「行政」の今後のあるべき姿を果敢に追求しなければならない時期に来ている。

### 3 自由民主党が目指す「行政改革」

自由民主党が目指す行政改革は、日本国が国家として担うべき機能を存分に発揮しうる国家体制、統治体制の構築であり、わが国を取り巻くいまの経済社会情勢に行政を適合させ、効率的な体制のなかで機動的・戦略的に高いパフォーマンスを持って何事にも対応し得る組織体制・運営を制度的に再構築するような本来の行政改革である。

このため、われわれは2001（平成13）年の中央省庁等改革の原点に改めて立ち返り、真に機動的・戦略的に機能しうる行政の実現に向けた改革を集中的に進めることとする。

もっとも、この「橋本行革」は、より自由で公正な社会を目指すという強い信念に貫かれているものの、国民の意識はどこまで変わったであろうか。「日本の国民になお色濃く残る統治客体意識に伴う行政への過度の依存体質に訣別し、自律的個人を基礎とし、国民が統治の主体として自ら責任を負う国柄へと転換する」との目的は達成されたであろうか。

むしろ、その後、次第に政治も行政も、目の前の懸案や国を頼る国民の声に振り回され、「橋本行革」では例外とされていたはずのものでも、「とりあえず」が「前例」になり、やがて既成事実化し、改革の成果が損なわれてきてはいないだろうか。今回の改革を「橋本行革」では十分に実現できなかった国民の意識改革の重要なきっかけとしなければならない。

さらに、この2～3年の行政現場の実態を観察すると、「政治が行政をダメにしている」

という現実が見受けられる。それは、おおよそ次の2類型に整理される。

- 政治ができないことに固執するため、行政に無駄な作業を延々と強いる。当然のことながら、問題は一向に改善しない。
- 政治が、物事の本質を把握していないがゆえに、本来政治が調整して解決すべき重要課題を放置し、世論ウケのための安易なパフォーマンスに行政のエネルギーを注がせる。

こうした弊害のゆえに、そもそも行政の能力をフルに発揮することさえ困難になっていることに強い危機感を持つ必要がある。

間違った施策を取りやめ、既存の組織・業務の減量・効率化を徹底し、国家としてエネルギーを集中すべき行政分野に資源（ヒト・カネ・モノ）を重点的・集中的に配分し、総合的・抜本的な施策を担うことができる強靱かつ柔軟な行政組織に生まれ変わらせる、今般の改革は、そういった改革を目指さなければならない。

したがって、「行政改革」とは、時代に合わせて常に見直しを続ける終わることのない永遠のテーマであり、しかも、純であるがゆえにパーキンソンの法則に陥りやすい役人まかせでは進まない、政治の責任（判断）で推し進めなければならない課題であることにわれわれは改めて思いを致さなければならない。

なお、今後、政府において「行政改革推進会議」を設置して、本レポートに沿って議論を深めていく際に行政改革の本質を踏み外すことのないよう、改革の細部においても、

- 機動的で弾力的な「人員」配置と「組織」設置が可能な仕組の実現
- 仕事の「質」と「量」および「人員」という三位のバランス維持（その際、年金支給開始年齢引き上げに伴う当面の再任用職員等高齢職員の増加にも対応）
- 国民の意識改革とそれに伴う「事前規制体制」から「事後チェック体制」への移行

などを常に意識して検討を行うものとする。

## 4 今後の行政改革の課題と改革の視点

今後の行政改革の検討にあたっては、上記のとおり、まず、今後の国家の役割について、国民的な議論を行い、これをしっかりと整理したうえで、具体的な改革の検討を行うこととなる。自由民主党 行政改革推進本部では、このような取組に資するため、今後進めるべき行政改革のための体制、検討すべき課題と改革の視点を次のとおり整理した。

### (1) 行政改革関連組織の整理・集約化

中央省庁等改革以降、行政改革に関する様々な課題について、改革の切り口ごとに

異なる検討組織や推進組織が次々と設置された結果、本部、審議会等の会議体や事務体制が乱立する現状にあり、「改革の縦割り」ともいえるべき状況が生じている。（規制改革、公共サービス改革、構造改革特別区域、道州制特別区域、地方分権改革、国家公務員制度改革、行政改革等に加えて、民主党政権はさらに地域主権改革、事業仕分け、行政改革実行本部等を設置し、業際すら不明になっている）

このため、これら行政改革関連の組織・機能について、その目的・機能および必要性を軸に整理し、原則として、内閣府に重要政策会議として常設する「行政改革推進会議」の下に集約・一元化する。

同会議は、喫緊の課題として、真に機動的・戦略的に機能しうる行政の実現に向けた改革を集中的に進める一方、新たな行政の体制や運営への移行状況や実際の運用状況を恒常的に監視し、必要な追加的な措置を講ずるなどにより、今般の行政改革の実効性を担保する。また、中期的には、さらなる時代の変化に対応した抜本改革の必要性についても定期的な提言（5～10年ごとのレビューなど）を行う。

このような「行政改革推進会議」の恒常的な取組を支えるため、これに関連する機能として現在各府省が担っている経済財政政策（の一部）、行政管理、行政評価、政策評価、地方行政改革等の諸機能についても、同会議への統合を検討する。

同会議は、「5 行政改革の推進体制と改革計画」のとおり、以下、(2)以降に掲げる課題をはじめとする各般の行政改革について、本レポートに盛り込まれた視点と方向性に沿って検討を行うとともに具体的な改革を推進し、その実行状況を監視する。

## (2) 行政組織検証委員会による今後の検討の視点と方向性【資料Ⅰ】

自由民主党 行政改革推進本部に設置した行政組織検証委員会においては、「中央省庁再編から10年余りが経過したいま、国の行政組織について、制度疲労等のチェックを行い、問題を制度上の問題と運用上の問題に整理したうえで、それぞれの問題の是正に向けた議論を始めなければならない時期にあるのではないか」という問題意識から検討を始め、今後の検討の視点と方向性について、以下のとおり整理を行った。

内閣・内閣官房・内閣府・総務省について、これらの組織が内閣を補佐し内閣の高いレベルでの総合調整機能を発揮し、内閣による中央省庁の統合運用力を強化するという中央省庁再編の意図を真に実現するとの観点から、今後の中央省庁再々編を念頭に、引き続き総合的な視点から見直しを行う必要がある。

また、現行憲法が定める分担管理原則の下、縦割り行政の弊害を乗り越え、行政需要の変化に柔軟に対応できる機動的な組織編成の仕組みについても、今後、議論を尽くすべきである。

さらに、委員会で指摘された難解な課題として、内閣官房、内閣府における事務職員の人材の知識面、能力面、人数面の問題が挙げられる。これらの組織においては、総合調整機能を求められる機関であることから、一定の専門性を確保しつつも、特に、調整力、ロジスティクス構築力を有する人材が求められる。こうした人材は、各省

や民間においても貴重な存在に違いないが、国の最重要課題においては、こうした人材を一定数確保して担当させることが不可欠であり、これらの人材を人数面でも集中的かつ確実に確保することができるよう、その採用、任用、給与等について、引き続き検討する必要がある。

## 1) 今後の検討の視点

### ① 国の行政組織の基本的な問題

- \* 行政に対する政治の「統治機能」のあり方
- \* 国家行政組織法、各省設置法のあり方
  - 経済社会の変化、技術の進展、それに伴う社会システムの変化等、新たな時代を見据えた行政組織のあり方
  - 災害の発生や政策的な必要性による非常事態への「組織」と「人員」の確保策
  - 将来起こりうるイノベーションについて、それが実現した時点で最大限、かつ、速やかに導入できるしなやかな業務システムの構築
  - 組織、人材、行政手法の総合力の発揮の仕組
  - 業務・組織のスリム化、省庁の縦割り弊害除去
- \* 民間部門、地方に対する行政権限のあり方
- \* 民主党政権による間違った政策の見直しに伴う施策の廃止や行政手法等の見直しによる業務量の大幅削減

### ② 制度・機構の問題

- \* 内閣官房、内閣府について
  - 内閣官房、内閣府の総合調整機能強化、内閣・内閣官房・内閣府・総務省の関係・役割の明確化、組織内組織のスクラップ化、サンセット化
    - 存在意義が形骸化している組織（本部、室、会議等）の廃止
    - 内閣に置かれるアドホック組織について、一定の設置期間経過後は、原則として最も関係の深い省において事務局機能を担務（地域活性化本部 ⇒ 国土交通省 等）
    - 設置から期間が経過し、関係の深い関係省において調整機能を担えば足りるものは廃止し、当該関係省に機能を移管（新型インフルエンザ対策室、医療イノベーション推進室 など）
    - 単に各府省にまたがり、関係府省の特定が困難、または総合調整機能の発揮が求められている程度の課題については、内閣官房・内閣府ではなく、総務省に担当組織を設置
    - 類似の機能を有する組織の整理・再編・統合（少子化社会対策会議と子ども・若者育成支援推進本部 など）



- 内閣法、各種本部等の設置法および内閣府設置法を改正し、内閣の下に置かれる本部等、内閣官房に置かれる機関、内閣府に置かれる機関について、整理を行うとともにサンセット化の法定
- ◎ 内閣総理大臣・官房長官の下で、経済財政政策・行政管理・行政評価に関する機能を一体的に活用
  - 行政評価、政策評価の機能強化
- ◎ 特命担当大臣の権限の明確化（総理と特命担当大臣の関係、特命担当大臣と各省大臣の関係の再定義、特命担当大臣への各府省の協力体制）
- ◎ インテリジェンス機能の強化
- ◎ 内閣府の業務を整理したうえでの内閣府副大臣、大臣政務官の増強、無任所大臣を補佐する副大臣、大臣政務官の新設（特命テーマごとに設置）

※ その他の省庁について

- ◎ 総務省等の巨大官庁の再編
  - 縦割りの弊害除去として考えられた政策の大括り化によって生まれた巨大官庁の是非、合併官庁の成否
- ◎ 先の中央省庁等改革で再編統合が行われなかった省、単に庁から省に格上げされた省の再編の必要性

③ 運用上の問題

※ 内閣官房、内閣府について

- ◎ 設置根拠がバラバラの官邸会議、各種本部の設置のルールづくりと機動的な設置方法の検討、それに基づく既存の会議等の整理
- ◎ 各種会議の活性化（大臣間の自由な討議）
- ◎ 官房長官の役割の限定化と補佐役の拡充、官房長官の記者会見のあり方
- ◎ 内閣府特命担当大臣の在任長期化（時限的テーマを除く）
- ◎ 内閣府特命担当大臣ごとの官房機能の確保、有識者の活用方策、内閣特命担当大臣が担当する会議の事務局機能の確保
- ◎ 特命テーマの扱い（内閣府特命担当大臣で扱うか、主務大臣のもと各省のタスクフォース特命チームを召集するか）、内閣官房・内閣府が担う特命テーマの厳選化（国家の重要事項や格別の理由や複雑性がある場合に限定）
- ◎ 内閣の方針設定システム（「経済財政諮問会議」における骨太政策 ⇒ 予算）のシンプル化
- ◎ 内閣府特命担当大臣、内閣総理大臣補佐官、参与の人数、役割、スタッフ体制、人事、予算のあり方
- ◎ 内閣官房、内閣府で勤務する一般職公務員の人材養成と確保（特に審議官級、課長級の弾力的な定数の取扱い）およびそのポストの厳選・任用弾力化
- ◎ 企画調整を行なう高度スタッフの任期付任用化（首相在任期間を任期）
- ◎ 事務次官会議のあり方、位置付け
- ◎ 内閣官房・内閣府の中核幹部は官邸内に常駐

※ その他の省庁について

- ◎ 各府省の次官、局長等、官僚OBの活用（官邸スタッフ等）
- ◎ 政治任用の基準、政治任用者の行動規範
- ◎ 省庁間調整の促進（主務大臣と他省の政務関係者や官僚幹部との政策協議や調整）
- ◎ 兼任大臣に対する総合秘書官の設置

## 2) 内閣の総合調整機能のための補佐・支援体制の強化の検討の方向性

中央省庁等改革においては、国民の負託を受けた政治的確なリーダーシップの下、内閣が「国務を総理する」との任務・機能を十全に発揮しうるため、内閣官房・内閣府・総務省を置くこととされた。

内閣官房および内閣府にあっては、スリムな体制で総合戦略機能を担うこととされたにもかかわらず、現状は、複数の府省にまたがる案件や時の政権の重要課題が増加するにしたがって、新たな組織・機能を次々と担わされてきている。その結果、内閣官房や内閣府の組織自体が肥大化し、組織内の運営や調整に関する膨大な事務が発生するとともに、内閣府特命担当大臣をはじめとする政務の指揮命令系統も錯綜し、各府省に対する十分な総合戦略機能を発揮しているとはいえない。

また、総務省は、当初意図された内閣の補佐・支援機能を十分に担っているとはいえない。

上記の検討の視点に沿って具体的な議論を行うにあたっては、このような問題意識に立って速やかに検討の上、必要な改革を進める必要がある。

## 3) 行政組織を巡るその他の改革課題の検討の方向性

上記2)のほか、「行政改革推進会議」において、1)の検討の視点に沿って具体的な議論を行うに当たっては、以下のような問題意識や検討の方向性を十分に踏まえることとする。

### ① 総務省及び巨大省のあり方、縦割り行政の弊害の是正

中央省庁等改革時に、縦割りの弊害除去を目的として、省庁の大括り化によって誕生した巨大官庁（総務省、文部科学省、厚生労働省および国土交通省）について、統合の効果やガバナンスの現状、問題点等を検証し、括り方の見直しなど、引き続き必要な検討をすべきである。

そもそも縦割り行政の弊害とは、それぞれに高度・専門化した個々の行政分野ごとに、個別の目標達成や業務処理が優先され、政府全体の戦略方針の立案や実現が結果的に不十分となるなど、政府・内閣を通じた戦略的・横断的な政策遂行に支障をきたすという問題である。同時に、省庁内の縦のつながりが中心となっ



て処理され、各省庁間の直接的な横の連絡・調整が十分に行われず、類似した行政が別々の機関で重複して行われたり、手続きが二度手間になったり、行政機関同士の綱引き（積極的権限争い）や押し付け合い（消極的権限争い）によって、行政事務の停滞や混乱を招くことである。国の行政では、責任関係の明確化や行政の組織や業務の自己増殖を防止するために府省の設置法で業務分担を明確にしているが、それでも業際部分では、法律の文言上、「読める」「読めない」の激しい綱引きや押し付け合いが生ずる。

この問題は、古くからその改善を指摘されているにもかかわらず、改善が進まず、橋本行革においても、縦割り行政の弊害除去は大きな目標のひとつとされ、その処方箋のひとつが、省庁の大括り化であり、その結果、複数省庁の統合により、総務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省といった、いわゆる巨大官庁が出現した。

では、これによって縦割り行政の弊害は除去できたのであろうか。複数の行政分野を1人の大臣の所管のもとに置くことから、業務間の連絡・調整がスムーズになり、総合性の発揮が期待できるという当初の想定は、大臣の限度を超えた恒常的な負担増・責任増という新たな問題を結果としてもたらした。

この新たな問題については、副大臣や大臣政務官の増員で解決するという方法もあり得るが、行政府に入る立法府の議員の数という行政府と立法府のバランスの議論や大臣、副大臣、大臣政務官の分担の制約（国際会議があっても、大臣は国会への出席をせざるを得ない等々）、副大臣、大臣政務官の任命にあたって大臣の腹心を任命できるかどうかについての建前と実態の乖離等の問題があり、解決は容易ではなく、引き続き検討を行う必要がある。

いずれにせよ、わが国憲法の規定に基づき各大臣の分担管理体制を採用し、組織が存在する以上、その組織が担うさまざまな業務を処理する上で、業務を機能別に分業し、各分野ごとに専門性をもって業務処理を行う分担管理（縦割り）は、行政機関に限らず合理的な運営手法である。各分野の専門家を育成し、行政サービスの質を向上させる体制を整えることは重要であり、それは縦割り行政の強みでもある。むしろ、そこに業際の問題や縦割り行政の弊害が生じた際に、それを政治が問題視して批判するだけにとどまっていることは、政治の責任回避にほかならない。なぜならば、上記のような縦割り行政の弊害は、政治が大方針を示し交通整理をして、個別の行政における分担の線引きを明確にし、的確な指示と責任の所在（政治）を明確にすることにより解決すべき問題である。縦割り行政の「強み」を活かすことができず、弊害を制度や機構のせいにすることは、政治の責任放棄であり、統治の崩壊である。政治が、国家公務員に役割や方針・目標を明確に与えれば、議論はあっても拒否することはない。「全体の奉仕者」たる国家公務員とは、そういった存在である。

今後の縦割り行政の是正についての検討にあたっては、本問題は、単なる行政機構の再編の問題としてとらえるのではなく、次々に発生する縦割り行政の弊害の問題について、政治が的確に情報収集を行い、責任を持って判断し、リーダーシップを発揮するための仕組の整備という観点から検討を進めるべきである。

## ② 閣議・閣僚会議等の活性化

閣議や閣僚懇談会、各種閣僚会議について、単なる合意のセレモニーの場になっていないか、引き続き、その必要性を精査する。また、その結果、残すこととされた会議についても、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と高度で機動的な意思決定を実現するため、閣僚間の自由な議論を通じて活性化を図る方向で見直すべきである。

なお、民主党政権において、「政治主導」の名の下に開催されなくなった事務次官等会議については、現行の「各府省連絡会議」のように内閣の方針の伝達や情報共有にとどまるのではなく、内閣官房長官主宰により内閣の総合調整機能を発揮するための会議として開催する方向で、今後検討すべきである。

## ③ 省庁間調整のあり方

現行制度においても、各省庁には、それぞれ、その主たる行政目的達成のための調整権が与えられている。しかし、現状では、このような調整システムが必ずしも有効に機能しておらず、些細な案件でもすぐに内閣官房・内閣府による調整に格上げされたり、内閣・内閣官房・内閣府に調整のための組織が新設されたりしている状況にある。このため、前述の「2) 内閣の総合調整機能のための補佐・支援体制の充実強化」と併せて、省庁レベルでの政策調整を促進し、政府全体としての機動的・効率的な政策調整を実現するための方策を引き続き検討する。

その際、個別課題の省庁間調整について、内閣官房や内閣府、内閣府特命担当大臣等に依存するのではなく、最も関連の深い所管大臣の下に各府省のスタッフを集めたタスクフォースを設置して、その大臣が政策調整を担当するなど、所管大臣を活用する方向で検討する。

## ④ 公務部門における人材の確保と活用のあり方

職業公務員については、能力・実績主義を徹底し、真に能力を有し高い業績を挙げた職員が適切に処遇され、国家の重要政策の遂行にあたって適切な活躍の場が与えられる人事を徹底する必要がある。特に、政権の抱える課題の中でも最重要案件を担う内閣官房や内閣府においては、各府省や民間の有為な人材を積極的に活用することが必要であり、そのための措置を引き続き検討する。

また、各府省において長年豊富な経験を積み、高い業績を挙げた事務次官、局長等の公務員OBを官邸や各省大臣の政策スタッフとして活用することを検討する。

さらに、内閣官房、内閣府等で内閣の重要政策の企画立案・調整を担うために官民から登用される高度なスタッフについては、首相の在任期間を任期とする任期付任用を可能とすることを検討する。

なお、外部人材登用については、政党職員や議員秘書を政府の職員として抱え込むようなことのないよう、任用の基準およびサービスのルールを明確に定める方向で検討すべきである。

#### ⑤ 施策そのものの見直しおよび行政実施コストの削減（単なる「人件費の削減」のための改革からの脱却）

先にも述べたとおり、国家公務員の総人件費は、平成 24 年度予算で 5.1 兆円となっているが、国の一般会計歳出予算 90.3 兆円に占める割合は 5.6% である。なお、5.1 兆円には、国の行政機関の職員だけでなく、特別職である自衛官や国会職員、裁判官・裁判所職員も含んでいることに留意が必要である。（これらを除くと 3.0 兆円）

民主党政権は、マニフェストの実施財源を捻出するため、「国家公務員の総人件費を 2 割削減」するとの目標を掲げているが、いまだに総人件費の削減に向けた具体的な手法も示せておらず、目標の達成には程遠い状況である。

また、社会保障・税一体改革の中で、「身を切る改革」と称する「改革」の一環として、またもや「国家公務員の総人件費削減」を掲げている。この削減は、マニフェストのバラマキ政策の財源として使途が決まっている上記の「2 割削減」の上乗せと思われるが、具体的な手法や実現可能性も不明確であるばかりか、自衛官を含む国家公務員の総人件費を 2 割以上削減したところで 1 兆円程度の歳出削減効果であり、それをさらにどの程度上乗せできるというのであろうか。国家公務員の人件費削減だけでは、国民に増税を強いるための「身を切る改革」としては、全く不十分であることは明らかである。

しかも、このような民主党の「人件費削減」は、国の歳出のうち「人件費」のみに着目するものであり、国家公務員の人数と給与による人件費の削減の数字合わせはできても、それは、行政が果たすべき機能・役割を低下させたり、国民への行政サービスの水準を低下させたりすることにつながりかねない。さらに、給与水準の高い高齢職員を温存したまま無理に新規採用を抑制するなど、将来の国家の行政運営に著しい支障を来す可能性さえある。また、国家公務員を減らしても国民への行政サービスの水準が低下しないよう、外部委託を増加させると、人件費を削減できても、一方で外部委託の増加により委託費が増加するなど、全体として見れば、実際の削減効果はあまり大きくなるらない。

自由民主党は、このような見せかけの「改革」まがいの手法は採らず、真に必要な行政の機能が効率良くハイレベルで発揮できるような取組を進めるべきと考える。

具体的には、まず、各府省の施策およびそれに伴う歳出全体を点検し、必要性が希薄な施策や歳出を廃止することである。特に、バラマキ政策などは、徹底的に見直しを行わなければならない。その上で、スリムになった施策を担うにふさわしいスリムな人員体制に、また、それを担うにふさわしい給与体系に改めてい

く。「行政改革推進会議」では、そのような議論を行う必要がある。

また、国の各分野における事務・事業について、それに携わる常勤の国家公務員だけにとどまらず、非常勤職員を含む人件費や外部委託費も含めた実施コスト全体を視野に入れて、当該事務・事業が目指す政策目的に照らして妥当か、より効率的な体制・手段はないかといった観点からの検証を行い、実施方法の抜本的改善を通じて、行政実施コストの削減・効率化を進めるべきである。

その際、行政実施コストがあまりにも高くなっている場合には、その事務・事業（行政サービス）の廃止や縮小も視野に入れて検討を行う必要がある。このため、国の事務・事業における国民側の便益をできる限り定量的に示すことにより、費用対効果が国民に対して分かりやすいような形で示す手法を検討すべきである。このような取組は、例えば「行政改革推進会議」の下に部会を設けて継続的に実施することが望ましいと考える。

## ⑥ 国家公務員の給与構造の見直し

後述するように国家公務員の高齢化、雇用と年金の接続等によって、今後、給与の高い高齢公務員の増加やその人件費の増大が想定される。この点は、単に財政上の影響だけではなく、組織の新陳代謝の停滞などにより、公務の運営にも大きく影響する。この両面への影響を最小限にするための方策のひとつとして、給与構造の改革は避けて通れない。

しかし、これは単に給与構造の改革だけで解決することは困難であり、行政組織、任用の全体の中で解決を図っていかなければならない。

すなわち、今後、役職定年制の導入、役職定年後のポストや専門スタッフ職の必要性およびその整備のあり方について検討を行うとともに、それらに対応する給与構造を検討する必要がある。その際、例えば、「一官一給与」となっている指定職の給与のあり方を見直して本給と手当に分離し、役職定年後は本給のみとすることで、指定職級の上位のライン職がスタッフ職に異動しやすくすることや一定年齢以降は毎年一定率の給与減を行うこと等についても検討すべきである。

なお、役職定年制は能力・実績主義と齟齬が生じる恐れがあるものの、組織の活力を維持・向上させるには、やむを得ない措置と考える。したがって、例外規定は必要かもしれないが、定年延長をその導入の要件とすべきではないと考える。その上で、役職定年をどの段階の役職について設けるか、年齢を職制上の段階ごと（例えば、審議官級 58 歳、課長級 56 歳）にするか、一律にするか等について検討すべきである。なお、同様に能力・実績主義に抵触するが、役職定年にするのではなく、職制上の段階ごとに任期（例えば、審議官級以上 3 年、課長級 10 年）を定め、任期が経過した場合には、昇任しない限り役職から外れる仕組みとすることも考えられる。

また、現行の国家公務員の給与制度は、本省・地方を問わず、職種に応じて一律の俸給表を適用し、在勤地域に応じた水準調整や本省・地方間の職務・職責に



応じた水準調整については、手当（地域手当・本省勤務手当）によって行っている。しかし、民間企業の場合、本社（本店）と支社（支店・営業所）で異なる俸給体系を導入している例もあり、一般行政事務を担当する行政職俸給表（一）の職員を中心に、本省・地方の給与水準・給与制度のあり方について引き続き検討を行うべきである。

### (3) 国家公務員の年齢構成に関する委員会の今後の検討の視点と方向性

【資料Ⅱ】

国家公務員の年齢構成に関する委員会においては、定年までの継続勤務や採用抑制等による公務員の高齢化や年金支給年齢の引き上げに対応するための雇用と年金の接続が、国家公務員の年齢構成を歪め、ひいては公務に影響を及ぼしているのではないかと、国家公務員が複雑化する行政課題に的確に対応していくためには、その影響の是正が必要なのではないかという問題意識から検討を行い、今後の検討の視点と方向性について、以下のとおり整理した。

国家公務員の年齢構成の現状は、40歳前後をピークに若年層が激減しており、高齢層はわずかに減少しているという逆三角形（もう少し正確なイメージをいえば、上底が下底より長い台形の上に長方形に近い四角形が乗っている歪な六角形）化している。しかも、このようななかで、無定見な新規採用抑制を継続することで、公務員の高齢化が益々スピードを増している状況にある。その結果、昇任、昇格の延伸と新陳代謝の停滞が生じ、行政組織の活力の源である個々の公務員の勤労意欲の減退、喪失が生じつつあり、今後、それがさらに進むことは明白である。このため、行政改革推進会議において、このような状況の緩和、是正のための議論を早急に深める必要がある。

また、雇用と年金の接続のための手法については、民間部門を見ても、定年延長と再任用が基本となる。しかし、後述するように、それぞれにデメリットがあり、いずれにせよ、国家公務員の高齢化がさらに進むこととなることから、それらに対する対策を併せて検討する必要がある。

さらに、今後の検討にあたっては、少子化による人材確保難という、すぐには解決できない大きな問題にすでに直面していることを考慮に入れる必要がある。このため、人口減少の中でいかなる規模の人材を公務部門に確保すべきか、その際、民間との人材確保競争をどのように位置付けるか、労働力の流動化のための仕組みをどう絡ませるかといったことを検討する必要がある。また、その際には、今後、民間の最先端部門と競争してでも確保すべき、わが国の将来の行政を支えられる限られた優秀な人材と一定の水準を確保すべき人材に分けた丁寧な検討が必要である。

#### 1) 今後の検討の視点

##### ① 雇用と年金の接続策

- \* 高齢職員の活用のあり方
  - 人事交流機会の拡大

- ◎ 専門スタッフ職の活用、指定職相当などさらに上位の専門スタッフ職の整備
- ◎ 職場の人間関係への配慮（上司・部下の立場の逆転等）
- ◎ 役職定年制の導入
- \* 再任用制度
  - ◎ 再任用職員の給与等のあり方
  - ◎ 再任用職員が行うのに適した業務（実施業務等）
  - ◎ 年金支給開始年齢引き上げ後の再任用職員の急増への対応（人事管理の大幅な変更）
- \* 職員の意欲を減退させない昇任期間延長
  - ◎ 官民交流、研究休職の活用
  - ◎ 国際協力活動、NPO 活動への出向

## ② 年齢構成是正策

- \* 新卒採用・中途採用等のあり方
  - ◎ 優秀な人材の確保に適した採用方法、試験制度
  - ◎ 任期付職員任用制度の緩和（優秀な人材の確保）
  - ◎ 官民交流の拡大
- \* 再就職支援・早期希望退職優遇制度
  - ◎ 早期退職に対するインセンティブを高めるための退職手当の割り増し
  - ◎ 民間転職支援企業を活用する形での再就職支援
  - ◎ 再就職に関するルールの整備、官民人材交流センターの活用
  - ◎ 低水準にある自己都合退職による退職手当の水準の見直し
  - ◎ 在職中の求職活動や求職のための休暇等の容認
  - ◎ 40 歳、50 歳という節目でのキャリアカウンセリングの実施
  - ◎ 現役出向の拡大

## 2) 雇用と年金の接続の検討の方向性

「高年齢者雇用安定法」では、「高年齢者雇用確保措置」として 65 歳までの安定した雇用を確保するため、雇用者に定年の引上げ、継続雇用制度（現に雇用している高年齢者が希望するときは、当該高年齢者をその定年後も引き続いて雇用する制度）の導入、定年の廃止の 3 つのいずれかの措置を義務付けている。

この法律は、使用者たる政府には適用されていないが、2013（平成 25）年度からの年金の支給開始年齢の延長が始まると、およそ 6,000 人と推定される 25 年度末の国家公務員の定年退職者について、2014（平成 26）年度以降に無収入期間が発生しないよう、雇用確保を行うことが当然必要となる。それ以後も雇用と年金の接続のために 60 歳超職員を公務内部で継続雇用することとすると、年金の支給開始年齢が 2025（平成 37）年度に 65 歳に最終的に引き上がった翌 2026（平成 38）年度以降は、60 歳超職員が現在よりも最大で 30,000 人以上増加することになる。これは、



定員が現在のままであれば、行政機関は、全体の 1 割が 60 歳超の職員で占められる組織体ということであり、そのような場合において、組織の活力を如何に維持するかが今後の検討課題となる。

また、民間における高齢者雇用の導入状況は、継続雇用 82.6%、定年延長 14.6%、定年廃止 2.8%である。身分保障が講じられている国家公務員では、定年廃止という選択肢は直ちに採り得ないことから、国が検討すべき手法は、「再任用」と「定年延長」に絞られるが、いずれも後述のようにそれぞれに問題があり、引き続き検討が必要である。

さらに、年金支給開始年齢の引き上げ開始（2013（平成 25）年度）が近づいてきている現状では、早急に雇用と年金の接続のための措置を講ずる必要があり、上記の民間の状況なども考えると、当面は、国家公務員についても「定年延長」ではなく「再任用」とせざるを得ないと考える。しかし、60 歳定年制を導入した 20 数年前に比べた長寿化、高齢者の体力向上等を考えると、あるいは、「再任用」は、1 年更新という職員個人にとって必ずしも安心して公務に専念しやすい仕組みではないことを考えると、中長期的にも「再任用」でよいと結論付けてよいかが問題となる。その際、例えば、官が民を先導する形式で「定年延長」を実施するということも検討すべきである。

## ① 「再任用」と「定年延長」に共通する主な課題

### ※ 定員管理、人件費管理との関係

- ◎ 現行の再任用職員にはフルタイム職員とパートタイム職員がいるが、前者は定員上の職員で、後者は定員外の職員である。現状では報酬比例年金が支給されているため、パートタイム職員が多いが、報酬比例年金の支給開始年齢が引き上がる 2014（平成 26）年度からは、フルタイム職員を希望する者が増加すると見込まれる。そうすると、定員、級別定数が現行のままであれば、3 年ごとに 6,000 人の採用抑制をせざるを得ないこととなり、このような問題への対応を検討する必要がある。
- ◎ これに対応するため、60 歳超の職員のポストを定員上カウントしないという主張もある。確かに、再任用職員ならば、定年退職しており、定年前に比べて給与が大幅に下がることを理由に、常勤でも定員上はカウントしない、あるいは、再任用職員 2 人で定員 1 とカウントするといった屁理屈は付けられるかもしれない。しかし、これは、業務量に応じた定員という考え方と人件費を混ぜて議論するものであり、いかにも筋は良くない。
- ◎ もっとも、60 歳超の職員でなければできないポスト、若い職員との代替性がない業務のポストであれば、60 歳超の職員の定員を別枠とするという考え方は成り立つかもしれない。しかし、再任用職員が就くポストの業務量と定年前職員が就くポストの業務量の総量が増大するのでなければ、単に、既存のポスト数を 2 つに割るだけとなり、問題は解決しない。また、そもそも定年延長の場合は、高齢職員とそれ以外の職員が就くポストの間に差を付け

ることは困難であり、定員を別々にすることも困難である。

- ◎ また、このような取扱いは、高齢国家公務員を処遇するため、定員管理・人件費管理を甘くして、国民に負担させているようにも見える。
- ◎ ただ、一旦アウトソーシングした業務を一時的にインソーシングすることにより、委託費等を減らし、その範囲内で定員・人件費の増加を一時的に容認し、当面の高齢者雇用による増員・人件費増圧力を緩和するということは、検討の余地がある。

※ 年齢構成の高齢化への対応

- ◎ 組織の長期的な活力を考えると、新規採用、中途採用を継続的に実施していくことが必要だが、定員、人件費の削減基調の中では、むしろ採用を大幅に削減しなければならず、後述のとおり、その緩和策を引き続き検討する必要がある。

## ② 再任用制度の課題

再任用のメリットとしては、定年退職後、改めて採用する時点で、対象者の能力と適性に応じた選抜・再配置を行いやすいほか、通常、下位のポストへの再任用であるため、給与の減額を行いやすい点が挙げられる。また、民間企業においても主流であるため民間準拠的の観点からも適当である。デメリットとしては、職員にとって1年更新の再任用では不安定であり生活設計がたてにくいことが挙げられる。

また、年金支給開始年齢引き上げ後の再任用希望職員の急増が見込まれる中では、人事管理の大幅な変更が必要となり、多数の再任用者に対応できる適切な職務やポストの確保や再任用を機に上司・部下の立場の逆転が広く生じ得ることへの対応等について具体的な検討が必要となる。

さらに、現行の再任用制度は、職員が希望しても、当局がポストを用意できないときは、再任用が行われないこととなるが、今後、再任用が義務化された場合、民間でも問題となっている再任用基準をどうするかが検討課題となる。また、現行の1年更新という任用期間をそもそも年金支給開始まで（例えば5年）とするかといった点も課題である。

加えて、通常、下位のポストへ再任用される再任用者のやる気をどう確保するかも今後の重要な課題である。再任用者には、単なる補完的な仕事ではなく、具体的に活躍できるポストを準備することが必要であり、人件費の削減の一環としてスタッフ職の拡充、ライン職とスタッフ職の所掌分野の見直し等を行う中で、高齢職員が引き続き意欲をもって働けるポストの整備についても検討を行わなければならない。

また、税金で給与を支払う以上は、再任用者は、当然ながらそれに見合った成果をおさめる必要があることにも留意しなければならない。

<参考> 民間における主な継続雇用基準

- ◎ 健康上、支障がないこと
- ◎ 働く意思・意欲があること
- ◎ 出勤率、勤務態度
- ◎ 会社が提示する職務内容に合意できること
- ◎ 一定の業績評価
- ◎ 熟練や経験による技能・技術をもっていること
- ◎ 現職を継続できること 等々

### ③ 定年延長の課題

定年延長のメリットとしては、職員にとって定年までを見通した長期的な生活設計がたてやすいため、安心して職務に専念できることが挙げられる。

それに対してデメリットとしては、役職定年制など組織の新陳代謝に配慮した組織運営上の対応が必要となること、高齢職員が増加することとなることから、人件費の増加を抑制するのであれば、高齢職員の給与の減額等の仕組みが必要となることが挙げられる。また、民間での実施率が低いため、公務員優遇という批判も懸念される。

また、使用者には、再任用制度のようなスクリーニングをしないですむ、役職定年がなければ、上司部下の逆転を無理に行わないですむという安易な考え方もあり得るが、逆に、成績のよくない者等をそのまま延長された定年まで任用し続けることとなるという問題が潜んでいることを認識しなければならない。

これらの状況を十分踏まえたうえで、引き続き検討を行う必要がある。

## 3) 国家公務員の年齢構成是正に向けた方策の検討の方向性

行政組織における活力を長期的に維持するためには、組織全体の高齢化を積極的な新卒採用、中途採用等によってできるだけ是正していくという視点を欠くことはできない。しかし、定員・人件費を抑制している中、安易な採用を行うことは困難である。職員全体の給与を引き下げること、人件費を抑制しつつ、採用数を確保するという考え方もあり得るが、それにも一定の限度があり、さらに検討を行う必要がある。

### ① 現役出向

定員の対象外となる独立行政法人や公益法人等への現役出向は、現在でも、これらの法人の要請等によって行われているが、この手法で定員増を抑えるという考え方は望ましくない。現役出向はあくまでも相手からの要請により、国が持っているノウハウを社会のために有効活用するためのものであり、押し付けであってはならない。また、それぞれの法人においても、雇用と年金の接続という共通の問題を抱えていることから、そこにさらに問題を押し付けることは、厳にあつ

てはならない。

後述（4-（4）-2）-⑥・⑦）のような考え方で新たな独立行政法人を設立する場合に、これまで国が担っていた業務の独立行政法人化であることから、職員の転籍や現役出向等の措置が必要となる。その際、「事後チェック」の体制整備や増員圧力が高い部門（行政需要が高い分野）への対応のため、独立行政法人へ転籍や現役出向した職員数分の定員の全部もしくは一定程度を削減しないで定員を振り替えることを検討する必要がある。これは、結果として60歳超の職員の吸収と新規の職員採用の両立の可能性につながる。

ただし、業務量に応じた定員（法人に移管された業務量に応じた定員の削減）という考え方に抵触するとともに、国と独立行政法人を合わせると、結果的にポスト増、人件費増となりかねないものであり、「みせかけ」との批判を招くことを踏まえた検討が必要である。

## ② 早期希望退職優遇制度

### a. 官民の現状等

上記①②ともに問題が多い中、現実的な手法は、早期希望退職を募ることである。民間部門における早期希望退職の仕組としては、下記の2種類が見られるが、それらを参考として、今後、国の現行の早期退職優遇措置を抜本的に見直す必要がある。また、その際、具体的な優遇措置の内容とその対象の限定について、十分な検討を行う必要がある。

#### ※ 早期退職優遇制度：

定年前に退職する従業員（比較的定年に近い年齢の従業員）に対して、退職一時金の上積みを行ったり、定年退職者として扱ったりするなど、退職一時金の支給に対して定年前退職者を特別に優遇する恒常的な制度

#### ※ 希望退職制度：

定年前の従業員（定年まで相当程度期間のある従業員をも含む）に対して退職一時金の割増等の優遇措置を示したうえで、期間を定めて時限的に退職者を募る制度

民間の早期退職優遇措置には退職手当の割増とその他の措置があり、これを複数セットにして、退職の促進を図っている姿がうかがえる。

#### ● 退職一時金の割増措置

民間の割増率の例では、対象年代にもよるが、およそ20～40%、40～60%、100～120%、20%以下、200%以上といったところにヤマがある。

#### ● その他の主な措置

- 求職活動のための特別休暇
- 未消化の年次有給休暇の買い取り
- 貸与物償還の期限緩和（居住中の社宅の退去日の延長等）



- 再就職支援会社を利用した再就職あっせん
- その他（旅行券等の供与、ストックオプションの買い上げ等）

国においても、現在、勧奨退職の場合には、退職年齢に応じて退職手当を最大2割増す制度がある。

しかし、再就職あっせんが禁止になって以来、制度は活用されておらず、これは、人事当局は再就職あっせんなしでは勧奨しにくいし、勧奨対象者も最大2割程度の割増退職手当では、退職後の生活不安が解消されず、辞めようという気にならないということではないか。

とすると、今後、組織の活性化を図るために、新たな早期希望退職優遇制度を導入し、退職手当の割増を行っても、官民人材交流センターや再就職支援会社を活用した公正・公平な再就職支援措置を施さなければ、早期退職希望者は出現せず、高齢職員が行政内に滞留する可能性もあり、今後の検討にあたって、考慮する必要がある。

#### b. 今後の検討の方向性

国における本格的な早期希望退職優遇制度の導入は、定員や人件費の増大の抑制という官側の都合の面だけではなく、公務（税金）で培ってきた知識や経験を一定の年齢から民間で活用することで、それまでの投資（税金）を社会還元するという意味でも重要なことである。

しかし、一方、退職者に対して、その職務への貢献度とは無関係に、希望退職者の募集に応えたことをもって、退職金の割増をどの程度まで行うことが合理的か、また、それに対する国民の理解が得られるかという問題もあり、今後、民間の実態をさらに詳細に調査したうえで、現行制度とのバランスや対象年齢等に配慮しつつ、十分に検討を行う必要がある。

この本格的な早期希望退職優遇制度で対象とすべき職員の年齢については、民間企業での状況も勘案して、40歳代後半以上から当面は定年時までとし、年金支給開始年齢まで定年が延長された場合は、その前の年齢までを対象とすることや、45歳、50歳、55歳（定年延長後は60歳）といったきりのいい年齢を対象とすることを検討すべきである。

また、その際、（完全に防止することはできないが）真に優秀な人材の退職をとどまらせる工夫も同時に検討すべきである。

#### 4) 雇用と年金の接続と年齢構成是正の同時解決の検討の方向性

雇用と年金の接続という喫緊の問題に対応するため、定年延長をも視野に入れつつ、再任用制度の対象者の拡大を図るとともに、定員と人件費の増大の抑制を図り、さらに高齢化が進む年齢構成を是正するという難解な課題を解決するためには、従

来の方針を大胆に転換するとともに、バランス感覚を備えた発想が必要である。

#### (4) 独立行政法人・特別会計委員会の今後の検討の視点と方向性【資料Ⅲ】

独立行政法人・特別会計委員会においては、独立行政法人についても特別会計についても、そもそもの制度創設の際の発想が十分に活かされていないのではないかという問題意識から検討を行い、今後の検討の視点と方向性について、以下のとおり整理した。

とりわけ独立行政法人制度については、行政機構において、政策の企画立案機能を向上させるために執行部門を分離し、効率化を図るため設計された制度であるが、制度施行後 10 年を経て、そもそもの想定と違ってきている面、実情と合わなくなっている面等や制度上の問題、運用上の問題が指摘されるため、優れた面は存続させ、改めるべきは改めるというスタンスで見直しを行うことが必要となっている。

また、併せて、国に残存する執行部門の独立行政法人化についても検討を進めるとともに、そもそも国会対応を含めて行政が企画立案に専念できる環境を整備する方策についても検討を行う必要がある。

特別会計については、2006（平成 18）年の改正の積み残しである、財政のさらなる一覧性の向上という問題が残っている。これは、受益と負担の関係を明確にするという特別会計制度の根本問題である。特別会計は、勘定内の歳入と歳出のバランスという基本論と財政再建の見地をも踏まえた判断が迫られている。

##### 1) 今後の検討の視点

###### ① 全体として

- ※ 政策遂行のツールという視点と政策体系の変化への対応という観点を踏まえた独立行政法人、特別会計の制度、運用の改革
- ※ 各法人、各会計の省庁横断的な構成・統廃合の是非

###### ② 独立行政法人

- ※ 運営面
  - 監事機能の強化
  - 経営上の観点からだけでなく、施策体系・関連施策全体としての必要性・効率性を含めた総合的な制度見直しが必要
  - 本省の企画立案機能の向上・・・実施機関たる独立行政法人とのあるべき距離感
- ※ 評価面
  - 各省の評価と第 3 者評価の体制の整備と役割の明確化



- ◎ 業績評価と効率化評価の分離
- ◎ 評価項目の整理
- ◎ 法人のモチベーションの維持・向上（評価疲れからの脱却）

※ 研究開発面

- ◎ 研究開発の独立行政法人の位置付けの再整理 ⇒ 国立大学法人、民間企業の研究所、独立系の民間研究機関とは異なる独立行政法人ならではの役割とは？

<委員会ヒアリングの際に研究開発の独立行政法人から提案された以下の視点の是非>

- ◎ 産学官の関係整理
  - 産学との連携における独立行政法人のプラットフォーム化、交流促進
  - 大学院生を独立行政法人に取り込む仕組
  - グローバル企業との連携等による国際展開の拡大
  - 大学共同利用機関を含む法人再編
  - 若手研究者の割合向上
- ◎ 運営費交付金の大幅な減少 ⇒ 国益のための研究が減少する恐れ
- ◎ 主務官庁による過剰関与の排除
- ◎ 評価の客観性の確保  
評価者の選出および成果とりまとめの学術会議等への依頼などによる監督官庁からの分離
- ◎ 再編は、科学技術力向上の観点から、全省庁の研究開発法人を対象に検討

※ その他

- ◎ 地方支分部局等、国に残存する執行部門の独立行政法人化

### ③ 特別会計

- ※ 支出の必要性、受益者負担の明確化、積立金の適正規模
- ※ 勘定チェックなどのガバナンス強化
- ※ 受益と負担の明確化（区分経理）と一覧性（一般会計）のバランス
- ※ 財務書類のあり方（省庁より小さな組織単位）
- ※ 予算使途制限の弾力化（勘定間の流動性）

## 2) 独立行政法人制度改革の検討の方向性

独立行政法人制度の発想の原点は、「橋本行革の基本方向について」（1996（平成8）年 党行政改革推進本部）にあり、すでにこの段階で「透明で責任の明確な行政」の項に「政策の立案者と制度の執行者との間で適切な距離を設ける」と発想されている。これは、中央省庁に期待される役割は政策の立案であることから、政府中枢の機能から執行部門を分離し、企画立案に純化することで、政策の

形成過程の透明化と企画立案機能のレベルアップを図るという改革の目的を明確にしているものである。

その後、行政改革会議での議論の熟成によって、独立行政法人は、

- ※ 政策の企画立案機能と実施機能の分離
- ※ 事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求
- ※ 国の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進
- ※ 効率性の向上、質の向上および透明性の確保

を狙いとするとともに、独立行政法人化すべき業務について、

- 社会経済・国民生活の安定等の公共上の見地から、その確実な実施が必要とされること
- 必ずしも国が自ら主体となって直接実施しなければならない事務・事業ではないこと
- 民間の主体にゆだねた場合には必ず実施されるという保証がないか、または公共的な事務・事業として独占して行わせることが必要なものであること
- 独立の組織とするに足るだけの業務量のまとまりがある事務・事業

という要件が整理された。

こうした基本的な考え方のもとに構想された制度は、以下を基本とするものとなっている。

- ※ 個々の法人の目的、任務、さらにこれを達成するための業務および組織運営の仕組を個別法で明確に法定化
  - ⇒ 自己増殖的に業務を増やしたり、ファミリー企業で利益を蓄積したりするほか、国家公務員の天下り先となるといった特殊法人批判等に対応するもの。国民のニーズからかけ離れた、法人の業務・組織の自己増殖について、その廃止・縮小のための仕組を盛り込み。
- ※ 法人運営に対する主務大臣の関与の限定
  - ⇒ 独立した法人格を持ち、政府とは別組織だが、主務大臣が一定の関与。ただし、事前統制を限定し、法人の裁量、自律性の拡大によって、業務の効率性を高める。
- ※ 業務の結果に対する評価制度の導入
  - ⇒ 法人に対する事前統制を限定し、自律性を高める以上、厳正な事後評価は不可欠。
- ※ 評価結果の公開と定期的な業務の見直し
  - ⇒ 定期見直しは、事業継続の必要性、法人の廃止・民営化の可否までを対象とする。

このような独立行政法人制度がスタートして10年余りが経過した。この間、独立行政法人について、各方面から様々な指摘もあったところであり、それらを整理するとともに、具体的な運用の実態をも踏まえ、改めて見直しを行うべき時期に来ていると考える。行政改革推進会議においては、今後、以下のような方向

で検討を進め、制度そのものはもちろん、国になお残る実施事業のあり方についても議論を行っていく必要がある。

### ① 法人の性格にあわせた制度設計

独立行政法人については、「事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求」することとしているにもかかわらず、いわゆる研究開発法人、造幣局・国立印刷局、国立文化財機構、農業者年金基金など、多種多様な法人について、基本的には、ほぼ同じ仕組としている。確かに、個別法で一部特例規定を設けているものもあるが、それで十分対応できているだろうか。もちろん、かつての特殊法人のように、法人ごとにすべてバラバラな仕組となってしまうのは、元も子もないが、例えば、中期的な業務管理をする法人と年度ごとの業務管理をする法人の双方の形をとり得ることとすることの是非等について、検討を行うべきと考える。

### ② 評価の問題

独立行政法人の評価について、一部の法人からは「評価疲れ」という悲鳴が寄せられているところでもあり、評価のための評価、不要、不毛な評価になっていないかという視点から、今後具体的に精査するべきである。

その際、各府省評価委員会、政策評価・独立行政法人評価委員会による評価、法人が担う業務の上位にある政策・施策についての各府省による政策評価、総務省による政策評価、主務大臣による法人の見直し、政策評価・独立行政法人評価委員会による勧告といった評価や見直しのシステム・手続の全体についての効率化・簡素化を検討すべきである。

また、独立行政法人の評価のうち、目標に対する達成度合いの評価については、現在、すべての法人について、制度上は、業務目標達成度の評価と効率化目標の達成度が同等に扱われている。しかし、実際の運用にあたっては、独立行政法人の使命が「国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現することとされていることもあり、効率化目標の達成度の評価が過度に重視されているのではないか。

この点は、法人の業務の性質により異なるかもしれないが、評価において、業務目標の達成度の評価により重きを置くことについて検討を行うべきである。

さらに、政策の企画立案から実施までを一体のものとして評価を行うことも必要であり、総務省が実施する「行政評価・監視」において、このような上流から下流までの評価を一貫して行うこととすべきである。

### ③ ガバナンスの強化

独立行政法人について、しばしば「ガバナンス」の問題が指摘されている。こ

の指摘の中には、国の法人に対するガバナンス、法人内のガバナンスという2つのものが含まれているようだが、そもそも、独立行政法人制度の哲学として、法人に対し業務執行上の自由度、組織運営上の裁量を付与することで効率化を追求し、国は、基本的には評価・見直しを通じて事後的に関与することとされている。したがって、国の法人に対するガバナンスを一律に強化することは、考えにくい。

独立行政法人制度で重要となるのは、法人内のガバナンスである。

理事の任命権が法人の長にあるため、法人としての意思決定が法人の長の意思のみに左右されやすいという指摘もある。

むしろ、独立行政法人の長にとっては、そもそも業務の拡大の裁量がなく、実質的には役職員の人事権くらいしか権限がなく、これをいま以上弱めることについてのメリットは見いだせない。

法人の長が明確なコミットメントを行い、それを主務大臣が認めたのであれば、法人の長がその実現のために法人内で指導力を発揮し、国がその結果を評価するという独立行政法人の目標管理・評価の純粹形を徹底することにより、法人の長の指導力を強化すべきである。したがって、独立行政法人が定める各種計画について、現在の平板な計画を改め、法人の長のコミットメントが、明確かつ分かりやすくなるようなものとするについて検討すべきである。

法人の長の指導力を強化するのであれば、併せて監事の役割を強化する必要もある。もっとも、現時点でも、独立行政法人の監事は、法人の長と同様、大臣の任命となっており、法人の長と上下の関係にはなく、権限も十分付与されている。しかし、いわば法の不備で監事とその職務を十分に果たせていないと考える。

具体的には、ほとんどの法人の監事の任期が法人の長の任期よりも短く、中期目標期間を意識していない2年となっている。しかし、その期間内だけでは、法人の業務内容、財務体質等の把握、改善方策の検討などが十分に行われず、結局、後任の監事に引き継ぐことになってしまう。このような実態は、そもそも独立行政法人制度が目指した姿に沿っていないのではないか。この任期に関する規定は、改正すべき必要性が高い。

#### ④ 独立行政法人の民営化、民間委譲、民間委託、特殊法人化に関する考え方

独立行政法人制度の創設時における国の事業の切り出しの際には、「官から民へ」という基本的な考え方を基礎に、国の実施業務の全面的な見直しを行い、

※ 民営化、民間委譲

※ 民営化、民間委譲が無理な場合も、独立行政法人化により自律的、効率的な運営を図る

というものであり、独立行政法人化は、民営化、民間委譲が困難な業務でも、国に残すことなく、法人化によって事業の効率化等を進めるということの意味して

いた。

現在の独立行政法人の中には、運営上の努力や工夫で効率化や収益性の向上が進み、財務上は民営化、独立採算化も可能な法人も散見される。しかし、そもそも独立行政法人は、国の責任として行うべき業務、民営化にそぐわない業務、市場性がない業務など、民営化、民間委譲が困難な業務を担っている法人であり、民営化、民間委譲のためのワンステップではない。当然、独立行政法人の民営化によって、国が責任を果たせなくなる、政策が遂行できなくなる（＝必要な行政サービスが提供できなくなる）ということは、厳に回避されなければならない。

独立行政法人の民営化には、国の責任の範囲の縮小や政策の廃止・縮小に伴い、もはやその法人で業務が実施されることを確保する必要がなくなったこと、国からの仕事の発注がなくても民間企業の業務として成り立つことが条件となる。

独立行政法人の民営化論は、この点をわきまえなければならず、独立行政法人を国が全株保有する特殊会社や、国との取引に依存する株式会社に移行させるのは、単なる看板の掛け替えであり、真の民営化とはいえない。

独立行政法人の特殊法人化に至っては、独立行政法人制度がそれにまつわる各種の問題対策の側面をもっている以上、失敗の本質をわきまえない先祖帰りのようなものであり、許されない。

このような観点から、引き続き、既存の独立行政法人の組織見直しを行うものとする。

## ⑤ 職員身分について

独立行政法人については、国とは別の法人であるにもかかわらず、公務員型の法人と非公務員型の法人を認めている。

この公務員型の法人は、「当該業務が停滞等を生じた場合、国民生活・社会経済の安定に直接、著しい支障を来すと認められるもの」を担う法人であり、非公務員型の法人は、「争議権行使による業務停滞等があっても、直ちに国民生活・社会経済の安定に著しい支障が生ずるとは認められないもの」を担う法人とされている。

すなわち、公務員型は、あくまで例外的な場合に認められる形態であり、「公務員型独立行政法人の非公務員化」は、制度設計当時からの方針であった。その結果、2001（平成13）年4月の制度スタート時点で52法人16,862人だった公務員型独立行政法人は、その後、遅れて設立された9法人を含め、2度の中期目標期間終了時の見直しと平成19年の独立行政法人整理合理化計画等による統廃合を経て、いまや8法人61,396人（国立公文書館46人、統計センター815人、造幣局946人、国立印刷局4,525人、国立病院機構53,700人、農林水産消費安全技術センター658人、製品評価技術基盤機構397人、駐留軍等労働者労務管理機構309人）となっている。このうち、国立病院機構は非公務員化の方針



を2010（平成22）年にすでに打ち出しているが、民主党政権が必要な改革を進めていない。これを除く7法人の非公務員化についても、引き続き検討していく必要がある。

なお、非公務員化することにより、スト権の獲得、兼業の容易化、民間や大学等からの人材確保等、職員側・法人側のメリットは、一定程度発揮されていると考えるが、国側のメリットは、十分発揮されているだろうか。非公務員化により、民間と同様の厳しい人事管理を行うことも可能となるものであり、非公務員化のメリットの確実な発揮も、今後の検討課題である。

## ⑥ 新たな独立行政法人化

独立行政法人制度の目的である「政策の企画立案機能と実施機能の分離」を徹底し、引き続き、「政府中枢の機能から執行部門を分離し、企画立案に純化することで、政策の形成過程の透明化と企画立案機能のレベルアップを図る」ため、今後、国に残る実施部門の独立行政法人化の可否を改めて洗い直すこととする。

具体的には、

- ※ 民間の主体に委ねることが可能なものについては、極力、民間の主体に委ねる
- ※ 専ら強度の公権力の行使に当たるなど、国の行政機関が直接実施せざるを得ない事務・事業については、国が直接の主体となって実施する
- ※ 国が実施している事務・事業の中には、前二者上記のいずれにも該当せず、国自らが主体となって直接実施しなければならないものではないが、民間の主体に委ねた場合には、当該事業が必ず実施されるという保証がなく、実施されないときには、国民生活や社会経済の安定等に著しい支障を生じるものがあるが、それらについては、その公共的性格にかんがみ、独立行政法人に実施させることにより、事業の確実・適正な実施を確保するというそもそもの考え方に立ち戻り、検討を重ねるべきである。

なお、その際、「専ら強度の公権力の行使」に当たり、国の行政機関が直接実施せざるを得ない公権力の行使と、独立行政法人が担うことができる公権力の行使の範囲について整理を行うべきである。

その職員に守秘義務その他の服務義務が課され、公務員の身分に着目した刑事罰が適用される公務員型独立行政法人が、相当強度の公権力の行使をつかさどることとしても、多くの問題はないとも考えられる。「事前規制から事後チェックへ」という行政システムの大変更の流れに伴い、行政全体の「事後チェック体制」の整備・強化に迫られている現状をも踏まえ、独立行政法人で事後チェックを含む公権力の行使を幅広く担っていくことを検討すべきである。

この点、現行の独立行政法人制度では、責任の所在や主務大臣と現場との距離感等の問題があるならば、それらをクリアできる仕組みを備えた新たな法人類型



を検討する道を選択すべきであり、その問題を理由に、独立行政法人化をあきらめることは許されない。

国の業務の独立行政法人化を検討するにあたっては、既存の独立行政法人が担っている業務も含め、実施事務の中には、地方の業務との間で「二重行政」となっていないか、そもそも地方に移管すべきではないかというチェックが必要なものが含まれていることに注意しなければならない。特に、地方移管を免れるための独立行政法人化などはあってはならない。行政改革推進会議においては、総合的な観点から検討を行う必要がある。

また、総務・経理・人事関係業務などバックオフィス業務やコンピュータシステムの管理等の定型的業務についても、独立行政法人化、民間委託化の両面から議論を行うことが必要である。

すなわち、バックオフィス業務の機能を各省から分離してひとつの独立行政法人に統合すること、あるいは、大幅に民間委託をすることについて、その効果、コスト削減見通しなどを具体的に試算し、検討を深めるべきである。

## ⑦ 公益法人との関係

この独立行政法人についての議論を行う際には、併せて、国の仕事を受託等している公益法人についても一体的に整理する必要がある。

第2次臨調時代から公益法人への委託化を進めることで行政のスリム化を図ってきたが、その後、公益法人と所管省をあわせて見ると、組織が自己増殖的に拡張してきているというパーキンソンの法則の問題が生じてきている。天下りや予算のムダ遣いなどという観点からも指摘される問題だが、これはニワトリ・タマゴが相乗的に絡み合っており、解決は容易ではない。

もっとも、この問題については、公益法人への業務委託は、独立行政法人制度が存在していなかった時代に求められた行政のスリム化のための措置であり、改正の余地はあるものの独立行政法人制度が整った現在、そのような委託業務はすべて独立行政法人に担わせるべきであるという考え方がある。すなわち、委託業務そのものは、もともと国の業務なのであるから、公益法人へ委託することは全廃し、必要性を精査したうえで、残った業務は基本的には独立行政法人の仕事にするべきではないのか。その業務遂行に適した独立行政法人がなければ、その公益法人の廃止や業務の大幅縮小を行った上で、新たな独立行政法人を設立することで、組織の自己増殖は防止でき、業務の効率化も進むと考えられる。

いずれにせよ、これらについて、独立行政法人の見直しと併せて、引き続き行政改革推進会議で議論を重ねる必要がある。

### 3) 特別会計改革の検討の方向性

単一の会計では、個々の事業の成績計算、資金の運営実績等について適切な計算、整理ができない事業や適正な受益者負担・事業収入の確保が困難な事業について、特別の会計を設けて特定の歳入と特定の歳出を一般会計から区分して経理することで、特定の事業や資金運用の状況を明確化することを目的として、特別会計が設けられている。特別会計を設けることができる場合は、財政法 13 条 2 項で以下の場合に限られており、現在、17 会計 51 勘定ある。

- ※ 国が特定の事業を行う場合
- ※ 特定の資金を保有してその運用を行う場合
- ※ その他特定の歳入を持って特定の支出に充て一般の歳入・歳出と区分して経理する必要がある場合

このうち、3 つ目の特定財源はいまや少なくなったが、

- ※ 税法で用途が特定されているもの（目的税）
    - ◎ 電源開発促進税
  - ※ 譲与税法で用途が特定されているもの
    - ◎ 航空機燃料税（地方譲与分）
  - ※ 特別会計法で用途が特定されているもの
    - ◎ 石油石炭税・航空機燃料税（一部）・自動車重量税（一部）・牛肉等関税・交通反則者納付金・日本中央競馬会納付金・電波利用料
- がある。

特別会計の利点は、

- ※ 受益と負担の関係が明確になり、負担者に説明責任を果たすことができる
- ※ 特定財源の場合などは、一定の歳出につき安定的な財源を確保できることにある。

一方、その弊害として指摘される点としては、

- ※ 財政の硬直化
- ※ 歳入超過の場合の資源浪費や余剰の発生  
の恐れがあることが挙げられる。

2006（平成 18）年の特別会計の改革では、

- ※ 多数の特別会計は予算全体の仕組を複雑で分かりにくくし、財政の一覧性が阻害される
  - ※ 国民の監視が不十分になり、ムダな支出が行われやすくなる
  - ※ 固有の財源により、不要・不急の事業が行われる
  - ※ 多額の剰余金が存在し財政資金の効率的な活用が図られていない
- といった弊害の除去を目的に、
- ※ 特別会計 31 を 2011（平成 23）年度までに 17 とする
  - ※ 勘定の統合で一覧性を高める

- ＊ 剰余金の処理、借入金規定を共通ルール化
  - ＊ 資産・負債等の開示
  - ＊ 5年間で20兆円以上の財政再建への寄与
- などの改正をしたうえで、会計ごとの個別法を廃止し、「特別会計に関する法律」に一本化した。

この改正でかなりスッキリしたものの、なお、魚の小骨のように喉の奥に引っ掛かっている問題点がある。それは、さらなる一覧性の向上と勘定の問題である。

一覧性を高めるには特別会計はなくした方が良いが、受益と負担の関係を明確にするには特別会計は必要である。また、勘定が多ければ受益と負担の関係は整理しやすいが、「仕切りが多いカバンほど、荷物が入らず、使いにくい」といわれるように、資金が余った勘定と資金が足りない勘定が発生しても勘定間で融通ができないなど、会計全体としては硬直化した使いにくい会計となる側面を持つ。

受益と負担の関係を明確にする特別会計の必要性は認めつつも、会計内の資金の融通性を高めるため、勘定間の資金融通度を高める方策をとるか、思い切って細かな受益と負担の関係には目をつぶって、勘定を廃止することで仕組を簡素化し、国全体の財政の一覧性を確保するか、財政再建の見地からも判断が迫られているのではないかと。

一方、そもそも特別会計は、勘定内で歳入と歳出をバランスさせるべきものであり、歳入が多くなっている場合には、ほかの勘定に融通をするのではなく、減税等によって歳入を減らすべきという基本論がある。

行政改革推進会議においては、このような様々な考え方を受け止めて、議論を行う必要がある。

## 5 行政改革の推進体制と改革計画

“これからの「この国のかたち」”づくりを国家目標として位置付け、「4 今後の行政改革の課題と改革の方向性」を含む各般の改革を進めていくためには、行政の役割に関する将来の展望、行政が担うべき施策、行政に求められる制度改革等について、国民的議論を進めていくことが必要不可欠である。

先に述べた、政府部内の行政改革関連組織を統合・集約して内閣府に設置する「行政改革推進会議」は、そのための中核機関ともなるものである。

「行政改革推進会議」は、総理を議長に、民間有識者と関係大臣で構成する少人数の会議とし、課題ごとに関係大臣や首長、国民各層の代表者などの追加出席を柔軟に求めることも可能な組織とする。また、霞が関の中でばかり議論を行うのではなく、議論の状況について国民に対してしっかりと発信を行い、それに対する国民の意見を

求めることはもとより、霞が関を離れてタウンミーティングや行政現場の実地調査なども行い、国民的議論を集約していくものとする。

「行政改革推進会議」発足から1年以内に総合的、戦略的な行政改革の計画を立案し、3年以内の立法措置を目指す。

さらに、同会議は、当該計画の進捗状況を毎年監視するとともに、仮に、当初想定されていなかったような問題が生じた場合には、迷うことなく改革の見直しを行うこととする。また、例えば、5～10年ごとに、さらなる抜本的な改革や見直しの必要性の検討を行い、必要な計画を策定することとする。

## 【資料・・・各委員会の概要等】

### ◎ 各委員会の審議経過

- 行政組織検証委員会（石田 真敏 委員長・橘 慶一郎 主査）
  - ◆ 第1回 平成24年2月29日（水）16：00～
    - 講師：山下哲夫 総務省行政管理局企画調整課長
    - テーマ：省庁再編の経緯と意義について  
——「行政改革会議最終報告」（平成9年12月3日）の目指したもの
  - ◆ 第2回 平成24年3月7日（水）15：00～
    - 講師：古川貞二郎 元内閣官房副長官
    - テーマ：今後求められる行政のあるべき姿について
  - ◆ 第3回 平成24年3月28日（水）11：00～
    - 講師：宮脇 淳 北海道大学教授
    - テーマ：今後求められる行政のあるべき姿について
  - ◆ 第4回 平成24年5月15日（火）11：30～
    - 講師：増田寛也 元総務大臣・野村総研顧問
    - テーマ：行政組織のあり方について
  - ◆ 第5回 平成24年5月31日（木）14：30～
    - 講師：小竹洋之 日本経済新聞経済部次長・編集委員  
坂本英二 日本経済新聞政治部次長・編集委員
    - テーマ：省庁再編の理念と実態について
- 国家公務員の年齢構成に関する委員会（宮沢 洋一 委員長・齋藤 健 主査）
  - ◆ 第1回 平成24年5月24日（木）14:00～
    - 議題：・国家公務員の年齢構成の現状、採用試験の制度改革と採用状況について（人事院）  
・天下り禁止による影響について（総務省人事・恩給局）  
・新規採用抑制（各省と全体）について（総務省行政管理局）
  - ◆ 第2回 平成24年5月24日（木）15:00～
  - ◆ 第3回 平成24年6月6日（水）14:00～
    - 議題：国家公務員の年齢構成に関する委員会の問題意識について各府省の状況説明聴取



- ◆ 第4回 平成24年6月13日(水) 16:00～
  - 議題：雇用と年金の接続策についてヒアリング
    - ①雇用と年金の接続の手法（国家公務員制度改革推進本部事務局）
    - ②再任用制度（人事院、総務省人事・恩給局）
  
- ◆ 第5回 平成24年6月19日(火) 14:00～
  - 議題：国家公務員の年齢構成に関する是正策についてヒアリング
    - ①新卒採用・中途採用の制度について（総務省人事・恩給局）
    - ②再就職支援と早期希望退職優遇制度の考え方について  
（総務省人事・恩給局）
  
- 独立行政法人・特別会計委員会（井上 信治 委員長・若林 健太 主査）
  - ◆ 第1回 平成24年2月23日(木) 10:00～
    - 講師：土居丈朗 慶応義塾大学経済学部教授
    - 演題：「独立行政法人・特別会計制度の現状と課題」
  
  - ◆ 第2回 平成24年3月1日(木) 10:00～
    - 講師：太田康広 慶応義塾大学大学院経営管理研究科教授
    - 演題：「特別会計の意義と今後の役割」
  
  - ◆ 第3回 平成24年3月28日(水) 15:30～
    - 講師：岡本義朗 三菱UFJリサーチ&コンサルティング主席研究員
    - 演題：「独立行政法人のあり方について」－制度設計時の理念と現状－
  
  - ◆ 第4回 平成24年3月29日(木) 14:00～
    - 講師：梶川 融 太陽ASG有限責任監査法人総括代表社員
    - 演題：「独立行政法人のあり方について」
  
  - ◆ 第5回 平成24年4月5日(木) 10:00～
    - 講師：岸 輝雄 (独)物質・材料研究機構顧問
    - 演題：「独立行政法人制度の設計思想と現実の運用について」

# I 行政組織検証委員会

## 行政組織検証委員会における改革の視点

5回のヒアリングと議論および官房長官、内閣府特命大臣経験者の意見・指摘を通して、今後、行うべき検討の視点は以下のとおりである。

一言でいうと「中央省庁再編から10年が経過し、制度上の問題と運用上の問題に整理したうえで、中央省庁の再々編に向けた制度疲労をチェックし、是正すべき議論を始めなければならない時期にある」ということである。

### ◆ 今後の検討の視点

#### ■ 国の行政組織の基本的な問題

- ※ 行政に対する政治の「統治機能」のあり方
- ※ 国家行政組織法、各省設置法のあり方
  - 経済社会の変化、技術の進展、それに伴う社会システムの変化等、新たな時代を見据えた行政組織のあり方
  - 災害の発生や政策的な必要性による非常事態への「組織」と「人員」の確保策
  - 将来起こりうるイノベーションについて、それが実現した時点で最大限、かつ、速やかに導入できるしなやかな業務システムの構築
  - 組織、人材、行政手法の総合力の発揮の仕組
  - 業務・組織のスリム化、省庁の縦割り弊害除去
- ※ 民間部門、地方に対する行政権限のあり方
- ※ 民主党政権による間違った政策の見直しに伴う施策の廃止や行政手法等の見直しによる業務量の大幅削減

#### ■ 制度・機構の問題

- ※ 内閣官房、内閣府について
  - 内閣官房、内閣府の総合調整機能強化、内閣・内閣官房・内閣府・総務省の関係・役割の明確化、組織内組織のスクラップ化、サンセット化
    - 存在意義が形骸化している組織（本部、室、会議等）の廃止
    - 内閣に置かれるアドホック組織について、一定の設置期間経過後は、原則として最も関係の深い省において事務局機能を担務（地域活性化本部 ⇒ 国土交通省等）
    - 設置から期間が経過し、関係の深い関係省において調整機能を担えば足りるものは廃止し、当該関係省に機能を移管（新型インフルエンザ対策室、医療イノベーション推進室など）
    - 単に各府省にまたがり、関係府省の特定が困難、または総合調整機能の発揮が求められている程度の課題については、内閣官房・内閣府ではなく、総務省に担当組織を設置

- 類似の機能を有する組織の整理・再編・統合（少子化社会対策会議と子ども・若者育成支援推進本部 など）
- 内閣法、各種本部等の設置法および内閣府設置法を改正し、内閣の下に置かれる本部等、内閣官房に置かれる機関、内閣府に置かれる機関について、整理を行うとともにサンセット化の法定
- ◎ 内閣総理大臣・官房長官の下で、経済財政政策・行政管理・行政評価に関する機能を一体的に活用
  - 行政評価、政策評価の機能強化
- ◎ 特命担当大臣の権限の明確化（総理と特命担当大臣の関係、特命担当大臣と各省大臣の関係の再定義、特命担当大臣への各府省の協力体制）
- ◎ インテリジェンス機能の強化
- ◎ 内閣府の業務を整理したうえでの内閣府副大臣、大臣政務官の増強、無任所大臣を補佐する副大臣、大臣政務官の新設（特命テーマごとに設置）

※ その他の省庁について

- ◎ 総務省等の巨大官庁の再編
  - 縦割りの弊害除去として考えられた政策の大括り化によって生まれた巨大官庁の是非、合併官庁の成否
- ◎ 先の中央省庁等改革で再編統合が行われなかった省、単に庁から省に格上げされた省の再編の必要性

■ 運用上の問題

※ 内閣官房、内閣府について

- ◎ 設置根拠がバラバラの官邸会議、各種本部の設置のルールづくりと機動的な設置方法の検討、それに基づく既存の会議等の整理
- ◎ 各種会議の活性化（大臣間の自由な討議）
- ◎ 官房長官の役割の限定化と補佐役の拡充、官房長官の記者会見のあり方
- ◎ 内閣府特命担当大臣の在任長期化（時限的テーマを除く）
- ◎ 内閣府特命担当大臣ごとの官房機能の確保、有識者の活用方策、内閣特命担当大臣が担当する会議の事務局機能の確保
- ◎ 特命テーマの扱い（内閣府特命担当大臣で扱うか、主務大臣のもと各省のタスクフォース特命チームを召集するか）、内閣官房・内閣府が担う特命テーマの厳選化（国家の重要事項や格別の理由や複雑性がある場合に限定）
- ◎ 内閣の方針設定システム（「経済財政諮問会議」における骨太政策 ⇒ 予算）のシンプル化
- ◎ 内閣府特命担当大臣、内閣総理大臣補佐官、参与の人数、役割、スタッフ体制、人事、予算のあり方
- ◎ 内閣官房、内閣府で勤務する一般職公務員の人材養成と確保（特に審議官級、課長級の弾力的な定数の取扱い）およびそのポストの厳選・任用弾力化
- ◎ 企画調整を行なう高度スタッフの任期付任用化（首相在任期間を任期）
- ◎ 事務次官会議のあり方、位置付け

- 内閣官房・内閣府の中核幹部は官邸内に常駐

※ その他の省庁について

- 各府省の次官、局長等、官僚OBの活用（官邸スタッフ等）
- 政治任用の基準、政治任用者の行動規範
- 省庁間調整の促進（主務大臣と他省の政務関係者や官僚幹部との政策協議や調整）
- 兼任大臣に対する総合秘書官の設置

◆ 第1回 平成24年2月29日（水）16:00～

- 講師：山下哲夫 総務省行政管理局企画調整課長

- テーマ：省庁再編の経緯と意義について

——「行政改革会議最終報告」（平成9年12月3日）の目指したもの

- 内容：

- 1) 内閣官房・・・「戦略の場」、総合戦略機能  
→ 小さく機動的な組織
- 2) 内閣府・・・「知恵の場」、横断的な企画・調整機能  
→ 「複数省に関わるもの＝内閣府」ではない。省庁間調整の基本は「バイ」
- 3) 総務省・・・他の所掌に属さぬものを受け
- 4) 独立行政法人・・・行政の範疇だが、「実施部門」として企画調整部門から分離  
→ 主務大臣の監督の負担を減らし、業務を絞る反面、運営の自由度増  
実績評価でグリップする永続的な制度

- 質疑での意見：

- 巨大化した省で、未だに旧省庁の「壁」が人事面等で残っている。  
→ ただし、統合後に採用された職員の意識は違ってきている。
- 省庁間調整の仕事は、「力のある大臣（Senior Minister）」でないとできない。  
→ 内閣府に属する「○○担当相」が機能しない場合がある。
- 内閣そのものにも様々な組織がぶら下がっている。  
→ 「内閣」「内閣官房」「内閣府」の関係が不鮮明（組織図に書けない位）
- 内閣総理大臣補佐官や参与（非常勤）が機能していない。  
→ 報告すべき上司ばかり増えて仕事にならない。
- 独立行政法人に対する見方が当初と異なってしまった（整理合理化圧力）。
- 研究開発型独法の育成が大切。
- 他国の内閣中枢の組織に学ぶ余地があるのでは？

◆ 第2回 平成24年3月7日（水）15:00～

- 講師：古川貞二郎 元内閣官房副長官

- テーマ：今後求められる行政のあるべき姿について
- 講師の主張：行政組織、人材、運用が三位一体で優れていなければ、結果は出ない
  - 1) 内閣官房・・・少数精鋭の黒子として、いかに総理を支えていくかがポイント
    - 危機管理監：災害時の指揮と平時の予防体制の構築が仕事
    - 内閣情報官：警察、公安、防衛等の分野の経験を積んだ者を充てるべき
    - 総理補佐官：総理の「目・耳・鼻」の役目、民間の専門家の任用も
  - 2) 内閣府・・・「知恵の場」
    - 政治任用が過度になっていないか（特に、「特命担当大臣」）？
    - 再編の目玉であった「経済財政諮問会議」が開かれていない
    - 国家運営の柱（経済計画、国土計画等）が定まっていない
  - 3) 総務省・・・自治・郵政・総務の3省庁統合は論理的必然性が乏しい
    - 見直すべき
  - 4) 国土保全省・国土開発省構想・・・現行の運用で対処
  - 5) 政と官の関係・・・「信頼」が基本
    - 「政治家主導」に陥っていないか？
  - 6) 事務次官会議・・・明治19年以来123年間有効に機能
    - 官房長官の主宰で復活すべき
    - ➔ 平成13年の省庁再編は「開墾」であり、残っていた「切り株」をどう片付けるかはいまの仕事。
- 質疑での意見
  - 省庁の「縦割り」が残っていて、内閣官房に人材を集めにくい。
  - 「内閣」「内閣官房」「内閣府」の3者がうまく機能していない。
  - 総理補佐官の役割が不明確
  - 内閣官房が肥大化している
  - 「1年交代の総理」ではまずい。衆議院の一期分は続けるべき。
  - ➔ 戦後、菅前首相まで、33人中、3年以上の在任は6人、1年未満が12人
  - 事務の内閣官房副長官の活用を
  - 内外の報道への対応は、同一人物が望ましい
  - 省庁再編の議論の際の「あるべき姿」と比べて、現在の姿を見つめるべき
  - 「担当大臣」を世論受けで作ってはならない。大臣の数も吟味すべき。

◆ 第3回 平成24年3月28日（水）11：00～

- 講師：宮脇 淳 北海道大学教授
- テーマ：今後求められる行政のあるべき姿について
- 講師の主張：
  - 1) 平成13年の中央省庁再編の理念・目的（政治主導）は極めて適切
    - 政治が力量を発揮する場としての「内閣の改革」
    - 政治のfollowerたる場としての「行政の改革」



- 民主的統制のための法整備は実現したが、「分担管理原則」の見直しは不十分
- 2) 政治主導実現の上で、大きな要素が欠落し、目的が達成されていない
- 内閣官房・内閣府が担うべき「重要事項」の絞り込み・順位付けが不十分
  - 内閣官房・内閣府の「ごった煮」型肥大化→官僚体質の強まり
  - 政治任用の公務員の行動規範が未整備
  - 民主党政権：意思決定過程が確立せず、必要な情報も体系的には伝えられていない。本部・委員会を「スクラップ」せず、「ビルド」ばかりしている
- 3) 問題点：行政に対する政治の「統治機能」が欠如している
- 内閣官房・内閣府を各省の外側に位置づけ、総合調整機能を確認する仕組み
  - 運用できていない。前さばきとしての「省間調整」がなされていない
  - 内閣官房・内閣府に「統治機能」を持たせ、総合調整機能を再構築すべき
- 4) 提案：内閣官房・内閣府のスリム化と併せて行政管理局・行政評価局機能を置くべき
- 内閣官房・内閣府が「情報を握る」ことで政治が行政を統治する仕組み
  - 「人事の基礎」たる「定員管理」機能を握るべき

#### ■ 質疑での意見

- 内閣官房・内閣府の肥大化を防ぐために、組織の「サンセット化」が必要
  - 政策統括官システムはそれなりに機能している
  - 民主党政権は誤ったリーダーシップを発揮し、公務員の意欲が低下している
  - 内閣人事局構想：局を政治がしっかりコントロールすることが大切
  - スーパー公務員構想：恒常性をどう担保するかが課題
  - 平成 13 年の省庁改革で制度はできているが、組織の見直しが十分ではない
- 「数合わせの省庁統合」ではだめ

#### ◆ 第 4 回 平成 24 年 5 月 15 日（火）11：30～

■ 講師：増田寛也 元総務大臣・野村総研顧問

■ テーマ：行政組織のあり方について

■ 講師の主張：

- 中央省庁再編から 10 年が経過し、制度疲労をチェック・是正すべき時
- 制度そのものの問題と運用の問題を分ける
- 内閣官房・内閣府が肥大化し、大臣・副大臣・政務官の担務が錯綜
- 「事務副長官」「危機管理監」が、誤った政治主導の下に機能していない
- 内閣官房、内閣府職員が各省庁の「寄せ集め」である問題
- 組織のスクラップが進んでいない→中枢分野で目立つ形での組織廃止が必要
- 内閣官房は企画機能のみで、実施機能が必要な業務を内閣府に持たせているため、両者の役割分担が曖昧
- 「第三の役所」と想定された総務省が機能せず、自治系・郵政系の融合も不全
- 官邸機能の強化と人員増は別問題：「少数精鋭」を目指すべき（特に危機管理）

- 国土交通省では、国土保全関係の業務がやや異質。地方との役割分担も冷静に見直すべき
- 党の憲法草案に危機管理条項を入れたことは評価する

#### ■ 質疑での意見

- 県庁の場合、知事が人事・組織・予算を総合的に使って体制を構築している
- 政治任用の基準を明確にすべき
- 総務省を「第三の役所」として生かすには、官邸からの指示のルートが必要。法制度上は、総合調整機能を分与し、省庁間調整を委任しては？
- 内閣府の役割を明確にすべき
- 内閣府の特命大臣のスタッフが弱い（併任扱い）
- 大震災での対応では、岩手・宮城を平野復興相、福島を細野原発相と切り分けた方がよい

#### ◆ 第5回 平成24年5月31日（木）14：30～

- 講師：小竹洋之 日本経済新聞経済部次長・編集委員  
坂本英二 日本経済新聞政治部次長・編集委員

#### ■ テーマ：省庁再編の理念と実態について

#### ■ 講師の主張：

- 省庁再編の理念は、政治主導・内閣の総合調整機能強化と行政のスリム化・縦割り排除だったが、結果は、総合調整機能を担う内閣府がわかりにくくなっているし、1府12省にしても、縦割りは無くなっていない
- 「経済財政諮問会議」のように、年1回「骨太の方針」をまとめ、予算をリードする仕組みが必要なのに、代替の「国家戦略会議」は機能していない
- 総務省（旧総務庁・自治省・郵政省）は、分かりにくいので、郵政・通信を分離すべき
- 経済産業省は、エネルギーと通商（TPP/FTA）政策に特化すべき
- 橋本内閣の6大改革の一環としての「橋本行革」の目指した官邸主導（経済財政諮問会議・危機管理センター）を貫いて、二つの組織が司令塔となるべき
- 当初予定された「防衛省」は、やり切れず、後からの出発となった

#### ■ 質疑での意見

- 内閣府を真に機能させるには、省庁を横断的に判断できる人材（職員）の養成が必要
- 閣僚の数を17に絞っていて良いのか？  
外遊の制約を外すような役割分担も考える必要
- 民間に比べ、戦略と実行がマッチせず、組織が複雑すぎる  
米国は、安全保障会議と経済会議が司令塔となって動いている
- 防衛やODAに係る予算は、官邸主導で決めるべき。官邸が「特別枠」の配分に

安住するのではなく、予算の大枠を自ら決めるべき。「総理指示」で臨めば、地方の首長なみに予算編成に関与できるはず。

- ◎ 次官等、優秀な退職者を官邸スタッフとして任用し、特定の課題を担当させては？
- ◎ 以前は、経済計画をしっかりと作っていたが、「戦略」となってから、却ってグラウンド・デザインや進むべき海図が不明確になっている。
- ◎ 内閣組織の「考える力」が低下していないか？

#### ◆ 内閣官房長官・内閣府特命担当大臣経験者の意見

回答いただいた方々

中川 秀直 内閣官房長官（省庁再編前）

細田 博之 官房長官、科学技術、IT、沖縄地方、男女共同参画、個人情報担当

村田 吉隆 国家公安委員長、有事法制・防災担当、犯罪被害者等施策担当

茂木 敏充 沖縄及び北方対策、個人情報保護、科学技術政策、金融担当

佐藤 勉 総務大臣、国家公安委員会委員長、地方分権改革、沖縄及び北方対策、防災担当

林 芳正 経済財政政策担当

猪口 邦子 少子化対策・男女共同参画担当

#### Q1 内閣官房・内閣府が実施する事務・政策課題やその運営について

- ✧ 各省マターと思われる事務も含めて雑多な事務を抱えすぎているのではないか？
- ✧ 会議への対応に忙殺されており、本来あるべき主体的・創造的な政策立案が事実上困難ではないか？
- ✧ 各省の施策の追認やとじ合わせになっており、実質的な総合調整機能が発揮できていないのではないか？
- ✧ 実質的に役割を終えた会議・事務が多数残存しているのではないか？
- ✧ 同一の事務のある部分は内閣官房、ある部分は内閣府として処理するなど、内閣官房・内閣府の役割分担が曖昧・不明確ではないか？

#### 【ご意見・ご指摘】

- ◎ 省庁タテ割の弊害を除去して強力な総合調整機能を発揮する内閣を実現するためには、橋本行革に於いて増された官邸・内閣府主導の方向は最適であるが、現状はこれらの任にあたる閣僚の能力不足により必要な行政が実現せず、諸会議も機能していない状況にある。閣僚の能力不足を前提にする限り、現行組織では弊害が顕在化してしまう。
- ◎ 総合科学技術会議、IT 戦略会議、男女共同参画会議が形骸化し、無策となっている。各省に権限を分散させれば、タテ割の弊害がより顕在化。
- ◎ 内閣府に仕事を集中しすぎで、整理・見直しする必要がある。
- ◎ 会議は自由な大臣間の討議の場とはなっておらず、形式的になっている。

- ◎ 所掌権限を各省に振り分け、それを首相・内閣官房・内閣府が調整するという法律の仕立てに根本的な問題がある。地方自治法が首長に権限を与え、それを各担当者に委任できるようにしているように、まずは首相に権限を集中し、その上で、権限を各省庁に委任するようにはどうか。  
 このような観点からみた場合、内閣官房と内閣府の担当の振り分けは、内閣官房は首相のスタッフ、内閣府は副首相クラスの特命大臣（複数の省庁にまたがる分野について、首相からの委任に基づき、各大臣に対して指揮命令権限を有する）を支えるスタッフに分けてはどうか。
- ◎ 内閣官房スタッフは、ルーティンな業務を行なう事務官を除き、政策の企画調整を行なうスタッフは首相在任期間を任期とする任期付き採用とすべきである。
- ◎ 内閣府は、実務は切り離し、複数省庁間の調整に徹すべきではないか。スタッフについては基本的に内閣官房スタッフと同様、任期付き採用とすべきである。
- ◎ 特命担当大臣、1年くらいで人も担当テーマも変わるのでは、本当に時限的テーマならいいが、継続性のあるものしっかり対応できない。やはり、インテリジェンス機能が弱過ぎる。
- ◎ Q1の論点は適切。本来は、総理・官房長官の存在をバックに、高次の総合調整機能を発揮し、各省縦割りでは解決しきれない問題への対処を、各省に対して半格上の立場から、横断的コミットメントを取り付けて行うという趣旨だ。少子化や男女共同参画などは典型例。どの省もとりあえず引き受けにくい問題や、どの省を所管にするかわかりにくい問題をひとまず内閣府所管にするというのは、若干はあっても仕方ないとはいえ、安易にそのようになっている場合がある。

#### 【解決策】

- ◎ 物理的なことだが、官邸の建物の中に内閣府を設置すべき。官房長官も担当大臣も往来があるため、ひとつの建物の中だと非常に便利。往来のたびごとに記者に追われることもなくなる。
- ◎ 各省に特命テーマの専門分野をつくった方が良い。
- ◎ 省庁別設置法を廃止して、首相に行政権を集中させたうえで各省大臣に委任するようすべき。
- ◎ インテリジェンス機能については、自民党で数年前にまとめた町村PTの報告書に沿って具体化。
- ◎ 縦割り慣習を是正し、主務大臣が他省の政務関係者や官僚幹部と政策協議や調整をしやすいようにする。内閣府や内閣官房が実施を直接に担当する分野は厳選し、国家の重要事項である局面や格別の理由や複雑性がある場合に限定すべき。  
 官邸関連の会議は、法律に基づく会議体を中心に位置づけ、閣議決定で設置する会議体は時期を限定し、その出口、すなわち、法案化するのか、予算化するのか等を明確にするべきと考える。

#### Q2 内閣官房長官・内閣府特命担当大臣等の役割・権限について



- ⊠ 政策課題を遂行するうえで不可欠な予算、組織・定員、人事に関する権限・役割が官房長官とその他の特命担当大臣の間で曖昧なのではないか？
- ⊠ 多数の特命担当大臣等が存在していることから、部局ごとの予算や人材の配分が極めて硬直的となっているのではないか？

### 【ご意見・ご指摘】

- 無能力、又は定見のない閣僚の存在（継続）が政府の役割を低下させている。
- 当時は内閣官房と内閣府の仕切りが曖昧ということはなかった。
- 内閣府は、組織・定員・人事に関する権限がなくてもできる仕事をする場所。人事権がないから仕事ができないということではダメ。
- 各方面において情報収集漏れがないよう、情報収集機能を拡充する必要がある。
- 官房長官は多忙すぎる。副長官もそれぞれの任務で余裕がない。
- 予算・組織・人員についての権限は首相に集め、それを副首相クラスの特命大臣に委任する形にしてはどうか。
- 独自の官房組織がないと大臣も機能しない。
- 特命担当大臣は総理と当該大臣次第で役割やインパクトをより政治的意思を反映して出しやすい制度。強い総理のバックがあり、ミッションが明白であれば、大臣職がその分野にあるということの強さを活かすことができる。権限が曖昧ということはないが、他省大臣と調整しやすいかが、インパクトの成否を左右する。大臣同士が協調しやすい環境づくりや総理の強い政治的意思が必要。

### 【解決策】

- 有識者が定見を持って担当閣僚に提言していくほかはない。組織いじりをして元の木阿弥になるだけである。事務局も現状に失望してあえて提言をしても無駄と考え、無気力になっている。
- 忙しい官房長官が、毎日2回の記者会見を行う必要があるか？  
会見について、国際基準的に他国の状況を見て、官房長官会見を減らし、報道官対応にしてはどうか。
- 人材としては、各省に所掌がまたがるものが多いので、必ずしも多くを要しないが、調整力ある人材が時に求められる。寄せ集めであったが、私の経験では、復興庁の設置が必要となる程の縦割りの弊害は全く感じられなかった。  
問題点があるとすぐ、機構・組織の改編に手をつけたくなるのが常であるが、組織は優れた人材が要であるので、もっと人材を集め、スムーズに能力を引き出すガバナンス能力がトップに求められると思う。
- 官房長官は忙しいので、分身のような副長官が必要。
- 省庁別設置法の廃止等により、予算・組織・人員に対する法的なしばりを解くべき。
- 特命担当“大臣”そのものの是非を問い、むしろタスクフォース的な組織を考えた方がいいのではないか。
- 総理がなぜ、特命担当を任命したいか、自分でよく考え、その大臣と共に、行政的というより、政治的に解決するという政治的意思を明確に抱くことが肝心。制度



設計の問題というより、制度の勘所を総理が理解するか、当該大臣が理解するかが問題となる。

### Q3 各大臣を支える政務・事務スタッフの体制等について

- ⊠ 多数の特命担当大臣等がその都度任命される一方で、それを支える副大臣・政務官の現体制（各3名）で十分か？
- ⊠ 大臣—副大臣—政務官のラインが個別課題ごとに形成されていることから、具体的な案件の処理を離れて政務三役が日頃からの意思疎通・一体的な意思決定を図ることが困難ではないか？
- ⊠ 大臣に対する事務的なサポート体制が不十分であり、政策の立案・展開に必要な各種情報の蓄積、閣議・国会対応等にあたっての事前準備が十分に行えていないのではないか？
- ⊠ 庁舎が分散しており、事務方との意思疎通が密に行えないのではないか？
- ⊠ 必要な人材をその都度各省から調達する必要がある、与えられる任務に対応できるだけのプロパー人材が質量ともに不足しているのではないか？

#### 【ご意見・ご指摘】

- Q2 で回答した通りである。閣僚の兼務も場当たりで、任命権者も本質を理解していない。例えば、科学技術担当大臣と文部科学大臣を兼任させているのはその一例である。
- 現政権は、混乱しているようだが、大臣6人、副大臣3人で役割の整理はキチンとされていた。
- 内閣府に仕事が集中していても、定員がないため各省から出向を求めなければならなかった。
- 体制は、全く不十分。内閣府の職員は、各省からの寄せ集めという意識が強く、仕事に対する「やる気」が希薄で、現状は形骸化している。
- 5ポスト兼任したため7人の秘書官がいたが、総合的な秘書官がおらず、一日中付いているのはSPだけ。大臣を兼任する場合は、分野ごとの秘書官だけでは他の分野に関する質問もできないため、総合的な秘書官が必要。
- 内閣府の問題は、大臣のスタッフである大臣官房が組織上は存在しているが、各担当大臣を支えるスタッフとしては実質的に機能していないことである。各大臣毎の大臣官房機能を設けるべきである。
- 副大臣、政務官については意思決定システムをどうするという前に、人材の質（特に政務官）から考え直す必要あり。
- 省庁が物理的に分散していることは、大臣には問題ないとしても、仕える官僚たちに負担が大きく、効率を損なっている可能性がある。私の場合は、大臣室の隣に特命室を作り、そこで主要メンバーは仕事をしてもらったので、効率はよく、短い時間でも政策の取りまとめをこなすことができた。  
事務的なサポートが不十分とは感じることなく、大臣室で各省の局長や官房長に参

加してもらう調整会議を頻繁に行って政策を取りまとめた。この場合、他大臣の部屋に各省局長が招集されることをいやがらない各省大臣とその官僚たちの縦割りをこえる意識改革があったからできた。

組織は人次第。すでにある行政制度を活かす与党としての経験が大切と考える。私自身は政治経験の浅い大臣だったが、他大臣がみな立派で、特命担当大臣が総合調整を自らの大臣職の権能を駆使して行うことを認め、協力してくれた。

#### 【解決策】

- 権限や責任を明確にするためには、大臣と副大臣を同数にすることが考えられる。
- 審議官級、課長級を機動的に使える定員枠の仕組みをつくるべき。総理や政権の意向が明確にしやすくするためには必要なこと。（総理が長く在任することが前提）
- 各担当大臣が持つ会議（経済財政諮問会議等）に事務局がなく、スタッフは他の任務との兼任になっている。専属の事務局を担当大臣の人事権の枠内で設けるべき。
- 副大臣・政務官の人事については、各党の運用において、担当委員会の理事・筆頭等を含めて総合的に大臣と首相が協議して決められるようにすべきである。
- 任期付き採用スタッフの一定の人材をプールする機能を工夫すべきである。たとえば、政権交代期には待機ポストとして自民党総研や自民党中央大学など官僚を引き受けるなどの運用の工夫が必要であろう。
- 人材がいなければ、ポストがあること自体かえって業務運営上のマイナスになる。
- 内閣はチームワークであり、内閣府特命大臣の苦勞を各省大臣が理解し、協力してくれると内閣全体で政治主導性を帯びることになる。

また、関連の法律を所管する各省の官僚と内閣府のスタッフが協力し、各省ではできないことを内閣官房や内閣府を活用して打開しようという積極的な脱縦割りの意識改革が進むと、内閣官房と内閣府の制度設計を活かすことができると感じる。プロパー人材の育成については人事交流を各省と進めることが解決の一助となる。

内閣府は、政策マインドの高い研究者をより積極的に学術官僚のような立場で起用し、育成する装置としても活用できるのではないかと考える。

## II 国家公務員の年齢構成に関する委員会

### 国家公務員の年齢構成に関する委員会における改革の視点

国家公務員の年齢構成について、天下り禁止、新規採用抑制、雇用と年金の接続等により、高齢職員の割合が今後一層増加することが想定されており、組織活力を維持し、職員のモチベーションの低下を防ぐために適切な措置を行うことが急務となっている。

5回のヒアリングと議論を通して、今後、行うべき検討の視点は以下のとおりである。

#### ● 今後の検討の視点（5回の意見聴取より）

##### ■ 雇用と年金の接続策

###### \* 高齢職員の活用のあり方

- ◎ 人事交流機会の拡大
- ◎ 専門スタッフ職の活用、指定職相当などさらに上位の専門スタッフ職の整備
- ◎ 職場の人間関係への配慮（上司・部下の立場の逆転等）
- ◎ 役職定年制の導入

###### \* 再任用制度

- ◎ 再任用職員の給与等のあり方
- ◎ 再任用職員が行うのに適した業務（実施業務等）
- ◎ 年金支給開始年齢引き上げ後の再任用職員の急増への対応（人事管理の大幅な変更）

###### \* 職員の意欲を減退させない昇任期間延長

- ◎ 官民交流、研究休職の活用
- ◎ 国際協力活動、NPO活動への出向

##### ■ 年齢構成是正策

###### \* 新卒採用・中途採用等のあり方

- ◎ 優秀な人材の確保に適した採用方法、試験制度
- ◎ 任期付職員任用制度の緩和（優秀な人材の確保）
- ◎ 官民交流の拡大

###### \* 再就職支援・早期希望退職優遇制度

- ◎ 早期退職に対するインセンティブを高めるための退職手当の割り増し
- ◎ 民間転職支援企業を活用する形での再就職支援
- ◎ 再就職に関するルールの整備、官民人材交流センターの活用
- ◎ 低水準にある自己都合退職による退職手当の水準の見直し
- ◎ 在職中の求職活動や求職のための休暇等の容認
- ◎ 40歳、50歳という節目でのキャリアカウンセリングの実施
- ◎ 現役出向の拡大

◆ 第1回 平成24年5月24日(木) 14:00～

■ 議題：・国家公務員の年齢構成の現状、採用試験の制度改正と採用状況について(人事院)

- ・天下り禁止による影響について(総務省人事・恩給局)
- ・新規採用抑制(各省と全体)について(総務省行政管理局)

■ 政府の説明：

- 1) 職員の年齢構成の現状は、省庁によって違いがあるが、総じて35歳～39歳の職員が最も多く、高齢職員の割合が増加傾向にある。
- 2) 多様な人材を確保するために、平成24年度から新たな試験制度を導入。
- 3) 国家公務員の退職者数の現状について、平成22年度から勧奨退職者数が激減。
- 4) 自ら身を切る改革の一環として、平成25年度の国家公務員の新規採用者数について、平成21年度に比べ全体で約6割抑制(平成23年度は約4割抑制、平成24年度は約3割抑制)。

■ 質疑での意見：

- ◎ 天下りの問題についてどう考えるか、自民党でしっかりと党内議論をすべき。民主党が天下り全面禁止だから自民党も全面禁止にしようというのはとても乱暴な議論。
- ◎ 新しい採用試験を導入することで、人事はいままでとはどう変わるのか。  
→ これまでのⅠ種～Ⅲ種という区分は職員の格付けを定めるものであったが、新しい「総合職」、「一般職」という区分は採用後に従事する仕事の違いによって区分している。今後、試験区分ではなく採用後のパフォーマンスによって評価するという人事管理制度変更の契機となることを期待。
- ◎ 民間と人材を取り合うわけだから、能力のある人が早く重要な仕事につけるような制度を作らなければ、優秀な人材を確保できなくなる。
- ◎ 民間企業での常識から考えると、新規採用抑制ではなく、勧奨退職の方で人件費を抑える方が適当。  
→ 政府としても組織に新陳代謝があった方がいいという共通認識はある。新規採用抑制+退職組合せで対応している。

◆ 第2回 平成24年5月24日(木) 15:00～

◆ 第3回 平成24年6月6日(水) 14:00～

■ 議題：国家公務員の年齢構成に関する委員会の問題意識について各府省の状況説明聴取

■ 政府の説明：

- 1) 20代、30代が減り、40代、50代が増え、高齢化が進行。本省の国会業務や、体力が必要な現場業務があり、組織活力を維持するためにも、行き過ぎた組織の高齢化は避けるべき。
- 2) 新規採用抑制で人繰りが厳しい。新規採用抑制を今後も続けると、年齢構成のゆが

みや組織としての活力低下などの懸念。

- 3) 優秀な人間ほど早く辞めていく。
- 4) 高齢職員の活用のあり方について、今後、フルタイム再任用、短時間再任用、人事交流機会の拡大等、公務内外での複線型人事管理について活用していくことを検討。
- 5) 雇用と年金の接続については、高齢職員はスタッフ職として処遇せざるを得ない。そのためのキャリアカウンセラーの配置や再就職支援企業を活用する形での再就職支援、現役出向の拡大といった方策が必要。
- 6) 定年延長のメリットは、定年までを見通した長期的な生活設計がたてやすいことで、デメリットは組織の新陳代謝に配慮した対応が必要なこと。また、総人件費改革、新規採用抑制が進められている中で、定年延長による人件費、定員増への対策が必要。
- 7) 再任用のメリットは、改めて採用する時点で、対象者の能力と適性に応じた再配置を行いやすいことだが、デメリットは職員にとって再任用期間の生活設計がたてにくいこと。また、年金支給開始年齢引き上げ後の再任用職員の増加が見込まれ、人事管理の大幅な変更が必要。上司・部下の立場の逆転で、職場の人間関係がうまくいくかという懸念もある。
- 8) 再任用の一番のポイントは職員のやる気をどう確保するか。また、単なる補完的な仕事ではなく、具体的に活躍できるポストを準備することが必要。
- 9) ポストごとの役職定年制の導入を検討すべき。早期退職の支援や、若手職員の確保や人事の新陳代謝が可能となるような定員・級別定数上の措置が必要。
- 10) 専門スタッフ職について、指定職などさらに上位の専門スタッフ職を整備することで組織が活性化。
- 11) 中途採用者については、故あって現在いる組織を出てくる人が多いので、優秀な者を採用するのは大変。
- 12) 中途採用はアメリカ的な考え方だが、いまの日本の状況を考えると新規採用が基本とならざるを得ない。中途採用を拡大するのであれば、中途採用者向けの人材育成システムを充実させていくことが必要。
- 13) 任期付職員制度については、運用を緩和し、任期付職員から優秀な職員は選考採用できるように改めてはどうか
- 14) 再就職支援については、職員本人が再就職情報を得るには限界があるので、透明な形での民間再就職支援企業を利用した支援などが必要。
- 15) 再就職支援に関しては、自己都合退職による退職手当の大幅な減額は見直すべき。在職中の求職活動や求職のための休暇も認めるべき。

■ 質疑での意見：

- ◎ 試験が総合職、一般職という区分に変わるが、今後どのように対応するか。
  - ➔ 正直、これまでの制度とあまり違いがないと思っている。最近採用にあたって感じるのは、明らかに公務員の質が低下してきているということ。入省してから病気になるって辞める人も増加している。
- ◎ 民間企業だと全員再雇用ということはしないが、役所の場合、全員再雇用しないと



いうことはできるのか。

- 雇用年金接続の基本方針では、全員再雇用ということになっているが、現実には定員の制約があり、全員再任用できるかどうかは今後の課題。
- 高齢者の人員配置はどうしているのか。
  - 課長級の専門スタッフ職や、研究休職で大学に行ってもらったりしている。
- どの省も専門スタッフの活用という話をするが、そんなに必要性があるのか。
  - 仕事はある。企業でいえば「部付部長」とか、研究所の「フェロー」みたいなもので、そう考えれば企業と変わるところはない。
- 再就職支援会社の支援というのは本当に役立つのか。
  - 企業の例をみると、再就職支援会社が用意した就職先に入っているようであり、一定程度役立っていると思われるが、公務員にこうした手法が役立つかは不明。
- 自民党時代は職員個人の求職活動は非常に問題としてきたが、そこを乗り越えないといけない状況になっているということか。
  - 補助金等のお土産付きで自ら再就職というのは問題だと思うが、間に再就職支援企業が入ってサポートするのはよいのではないか。
- 近年、昇進・昇格が遅れてきており、士気を上げるには抜擢せざるを得ないが、抜擢されない人のモチベーションはダウンする。これはとても難しい問題。
- 課長クラスのスタッフ職について、人間関係等、実際にうまくいっているのか。
  - 課長クラスと比べると、スタッフ職は給与が1割くらい低くなっており、本人の納得感を得るのは一定の時間がかかる。実際には行政職として少し使いづらいところがあり、病気で休んでいた人の体力が回復するまで専門スタッフ職として置いておくという使い方もしている。

◆ 第4回 平成24年6月13日(水) 16:00～

■ 議題：雇用と年金の接続策についてヒアリング

- ①雇用と年金の接続の手法（国家公務員制度改革推進本部事務局）
- ②再任用制度（人事院、総務省人事・恩給局）

■ 政府の説明：

- 1) 人事院の意見の申出の趣旨、民間における高年齢者雇用確保措置の実施状況や、民間法制における改正法案の内容等も踏まえ、平成24年3月23日に「国家公務員の雇用と年金の接続に関する基本方針」を政府決定。再任用による雇用と年金の接続を図ることとした。
- 2) 意欲と能力のある人材を本格的な職務で最大限活用できるよう再任用職員が担う職務のあり方等について検討することとしている。
- 3) 再任用職員が担う職務のあり方、再任用職員の給与のあり方等の論点が存在。また、再任用することにより3年度に一度60歳を超える職員が公務部内に追加的に留まることになり、人事管理上の措置によって対応しきれない問題が発生。
- 4) 高年齢者雇用安定法では、民間企業の事業主に対し、高年齢者の安定雇用の確保のため、①定年の引上げ、②継続雇用制度、③定年の定め廃止のいずれかの措置を

義務付け。

- 5) 近年、再任用職員の人数は急増。短時間勤務再任用職員の方が人数多いが、今後、退職共済年金が支給されなくなれば、フルタイム再任用職員の方が増加する可能性。
- 6) 平成 22 年度定年退職者に対する再任用の実績について、定年退職者の 44.7%が再任用を希望し、40.4%が再任用職員となった。

■ 質疑での意見：

- 全般的な評価として、現状それなりに上手くいっているという認識か。
  - ➔ 再任用職員にさせやすい仕事、させにくい仕事があり、出先機関では再任用で実施業務などができるが、本省の企画立案業務などでは難しい面もある。
  - ➔ 省庁の再就職あっせんが禁止されて勧奨退職が激減していることから、高齢期の職員が滞留して苦しいのが各省の実態。
- あっせん禁止の効果はこれから出てくるのか。
  - ➔ 既に出ており、最近になって再任用職員が急激に増加。
- いまも再任用希望者の再任用は義務になっているのか。
  - ➔ ない。現行の再任用制度では、任命権者が「ポストが準備できない」という理由で再任用を断ることも可能。約 90%の者は再任用の希望が叶っているが、約 10%は希望が叶っていない。
- 民間では、55 歳くらいから一度給与を落として、60 歳以降でさらに落とすという二段階で給与を落とすことが行われていたと思うが、公務員でもそういったことは検討課題になっているか。
  - ➔ 人事院の意見の申出でも指摘されており、重要な課題と認識。ただし、現行制度では給与等が人事院勧告によって決まるので、どこまで主体的に見直すことができるかは難しい問題。

◆ 第 5 回 平成 24 年 6 月 19 日（火）14:00～

■ 議題：国家公務員の年齢構成に関する是正策についてヒアリング

①新卒採用・中途採用の制度について（総務省人事・恩給局）

②再就職支援と早期希望退職優遇制度の考え方について

（総務省人事・恩給局）

■ 政府の説明：

- 1) 国家公務員の採用は「試験採用」が原則。これによらない場合は「選考採用」による。国家公務員法に基づく選考採用で、民間経験や専門能力等に着目した採用（中途採用）を行うことが可能。
- 2) 平成 24 年度以降は、「一般職試験」の社会人試験（係員級）や、「経験者採用試験」（係長級、課長補佐級）など、新たな種類の採用試験の受験が可能となった。
- 3) 任期付職員、交流採用者の数は増加傾向にある。
- 4) 有識者会議が平成 24 年 5 月に出した「中間的な議論の整理」において、公務においても民間企業と同様に早期退職者に対する再就職支援（民間再就職支援会社の利

用等)を実施することが重要とされた。

- 5) 公務の場合、再就職規制(あっせん規制)が存在。「官民人材交流センター」による再就職あっせんは、法律上例外的に認められているが、現在は政府の方針で、組織改廃の場合を除きあっせんを行わないこととしている。

■ 質疑での意見：

- ◎ 退職勧奨されて、どのくらいの期間が経ってから辞めているか。  
→ 各省の事情でまちまちだが、通常、3カ月くらいはあるのではないか。
- ◎ 民主党は再就職あっせんに禁止し、給料の高い人が外に出て行く機能をふさぎ、新規採用を減らし、人件費を削減するとしているが、これは組織が腐る典型的なパターン。
- ◎ 公務員に労働基本権を与えると潰れない国の組合が強化される。交渉で給料が下がるということはある得ないのでは。  
→ 国の財政状況を踏まえて、使用者側がどういう交渉をしていくかということ。
- ◎ 民間では40歳、50歳という節目でキャリアカウンセリングを行って、今後の年金や賃金を考えてもらったりするが、国の場合はどうか。  
→ 国の場合、50歳くらいで初めて今後について考えるという状況。御指摘は重要であり、これから考えて行きたい。
- ◎ 官民人材交流センターが機能停止しているのは非常に具合が悪い。基準を作って機能させることが重要。また、現役出向を拡大していかないといけない。

### Ⅲ 独立行政法人・特別会計委員会

#### 独立行政法人・特別会計委員会における改革の視点

5回のヒアリングと議論を通して、今後、行うべき検討の視点は以下のとおりである。

とりわけ独立行政法人制度については、政策の企画立案機能を向上させるために執行部門を分離し、効率性を求めて設計した制度であるが、制度施行後10年を経て、想定と違う面、現状と合わない面等々、制度上の問題、運用上の問題が指摘されるため、優れた面は存続させ、変えるべきは変えるという抜本的な見直しが必要である。

その際、「官から民へ」「事前規制から事後チェックへ」という基本理念について、維持するか否かの基礎議論が必要である。

さらに重要なことは、国に残存する執行部門の独立行政法人化と国会対応を含めて行政が企画立案に専念できる環境を整備する方策を多面的に考える必要がある。

#### ◆ 今後の検討の視点（5回の意見聴取より）

##### ■ 全体として

- ※ 政策遂行のツールという視点と政策体系の変化への対応という観点を踏まえた独立行政法人、特別会計の制度、運用の改革
- ※ 各法人、各会計の省庁横断的な構成・統廃合の是非

##### ■ 独立行政法人

###### ※ 運営面

- 監事機能の強化
- 経営上の観点からだけでなく、施策体系・関連施策全体としての必要性・効率性を含めた総合的な制度見直しが必要
- 本省の企画立案機能の向上・・・実施機関たる独立行政法人とのあるべき距離感

###### ※ 評価面

- 各省の評価と第三者評価の体制の整備と役割の明確化
- 業績評価と効率化評価の分離
- 評価項目の整理
- 法人のモチベーションの維持・向上（評価疲れからの脱却）

###### ※ 研究開発面

- 研究開発の独立行政法人の位置付けの再整理 ⇒ 国立大学法人、民間企業の研究所、独立系の民間研究機関とは異なる独立行政法人ならではの役割とは？  
<委員会ヒアリングの際に研究開発の独立行政法人から提案された以下の視点の是非>
- 産学官の関係整理

- 産学との連携における独立行政法人のプラットフォーム化、交流促進
- 大学院生を独立行政法人に取り込む仕組
- グローバル企業との連携等による国際展開の拡大
- 大学共同利用機関を含む法人再編
- 若手研究者の割合向上
- ◎ 運営費交付金の大幅な減少 ⇒ 国益のための研究が減少する恐れ
- ◎ 主務官庁による過剰関与の排除
- ◎ 評価の客観性の確保  
評価者の選出および成果とりまとめの学術会議等への依頼などによる監督官庁からの分離
- ◎ 再編は、科学技術力向上の観点から、全省庁の研究開発法人を対象に検討
- ※ その他
  - ◎ 地方支分部局等、国に残存する執行部門の独立行政法人化

#### ■ 特別会計

- ※ 支出の必要性、受益者負担の明確化、積立金の適正規模
- ※ 勘定チェックなどのガバナンス強化
- ※ 受益と負担の明確化（区分経理）と一覽性（一般会計）のバランス
- ※ 財務書類のあり方（省庁より小さな組織単位）
- ※ 予算使途制限の弾力化（勘定間の流動性）

#### ◆ 第1回 平成24年2月23日（木）10:00～

■ 講師：土居丈朗 慶応義塾大学経済学部教授

■ 演題：「独立行政法人・特別会計制度の現状と課題」

■ 講師の主張：

- 1) 特別会計の問題点・・・特定財源であることにより、真に必要な事業支出を超えて事業支出を行うこと。
- 2) 一般会計からの繰入れが多く、受益者負担の明確化の必要性が希薄な特別会計については、一般会計に統合するのが妥当。
- 3) 「霞が関埋蔵金」・・・結局のところ政府債務は減らず、当座の収入不足の穴埋めに使われた。積立金の適正規模についてルールが必要。
- 4) 独法改革を行うに当たり、独法の監事機能の強化を行い、適正な業務運営に係る役員の義務と責任を明確化。
- 5) 各省庁の政策体系の見直しなくして、独法・特別会計は見直せない。看板の掛け替えをなくすためには、業務・所掌事務の見直しが必要。

■ 質疑での意見：

- ◎ 独法改革、特会改革について政府案で足りないところは？

➔ 省庁横断的な見直しができおらず、省庁の縦割りを越えた独法の統廃合はほと



んどない。今回の独法改革で、総務省に置かれる政策評価・独法評価委員会を唯一の中立・公正な第三者機関と位置づけるが、誰が委員を任命するか、事務局をどこが担うかによってお手盛り評価になるかどうかが決まる。

- ➔ 特別会計については、細かい勘定までしっかりチェックし、ガバナンスを効かせることが大事。
- ◎ 区分経理しないことで受益者負担が不明確になり、何でもかんでも一般財源化すればよいというものではない。
  - ➔ その通りだが、一般会計でも工夫すれば受益者負担が明確になる例あり。
- ◎ 国で行うのが非効率ということで独法化したのに、今回の独法改革で国移管の法人が出てくるのは何故か。
  - ➔ 国移管と行政執行法人については、独法化したのが特にメリットがなかったもの。国に移管するのであれば、定員を工夫して、トータルとして人が減るようにすべき。
- ◎ 独法の中途半端な数合わせの改革は、日本の研究基盤を壊すおそれ。

#### ◆ 第2回 平成24年3月1日（木）10:00～

■ 講師：太田康広 慶応義塾大学大学院経営管理研究科教授

■ 演題：「特別会計の意義と今後の役割」

■ 講師の主張：

##### 1) 平成18年の行革推進法

新規特別会計の設置を厳しく抑制。行革推進法には5年ごとに特別会計の必要性を見直すべきと書いており、画期的。

##### 2) 区分経理の意義

基本的に区分経理は多い方が情報も多くなるので良い。しかし、特別会計を多くすると一覽性に欠けるという問題点。

##### 3) 省庁別財務書類

省庁別では規模が大きすぎる。マネジメント・アプローチを導入し、組織内部で管理のため区分経理している情報を出すべき。

##### 4) 区分経理の弊害

区分経理にはキャッシュフローを歪めるという弊害。使途限定がついている場合、予算額をフルに使うことはできなくなる。

##### 5) 特別会計の所管

所管省庁を複数にして、相互に牽制する仕組みをつくるべき。複数省庁共同所管にすれば、余剰資金の利用範囲が広がり効率的な利用が可能。複数省庁で互いに監視すれば、非効率な支出は不可能になる。

■ 質疑での意見：

- ◎ 特別会計を共同所管にした場合、談合して棲み分けが進むのでは？

➔ 確かに共同所管だと馴れ合う可能性は高い。お互いにチェックができる仕組みを工

夫できればと考えている。

- ◎ 特別会計の数だけ減らせれば良いというものではなく、行革効果もそれほど出てくるものではないので、慎重な対応が必要。
  - ➔ 特会の数を減らして融通が効くようになったという良い面もあるが、担当範囲が広すぎると管理ができないという悪い面もある。
- ◎ 制度がしっかりしていて適切に運営されているのであれば、特別会計があった方が予算の実態が分かりやすい。
- ◎ 特別会計の複数省庁共同所管は、一番打ち破りづらい壁で難しい話。

◆ 第3回 平成24年3月28日（水）15:30～

■ 講師：岡本義朗 三菱UFJリサーチ&コンサルティング主席研究員

■ 演題：「独立行政法人のあり方について」－制度設計時の理念と現状－

■ 講師の主張：

- 1) 多様な業務を行っている多数の法人を一つの法で共通に規定することを否定的に見て、今回の独法改革では法人を類型化し、それぞれの類型に合ったルールを策定。
- 2) 法人の意思決定：制度上は法人の長に権限が集中する独任制をとるが、業務のあり方によって、合議制をとるか独任制をとるか検討すべき。
- 3) 独法には公務員型と非公務員型の区別があるが、必ずしも法人の属性や事務・事業の特性の違いによって区別されておらず、基準が不明確。
- 4) 現在は独法役員の公募を広く行っているが、役職員の職務内容や選抜基準が不明確なことから、公募をしてもあまり人が集まらない。
- 5) 運営費交付金の使途は法人の裁量に委ねられているが、予算措置を通じた財務省による過度の財務統制が事実上存在。
- 6) 独法評価について、法人によっては具体的でなく定性的で検証困難な目標を設定しており、客観的な評価が困難。
- 7) 今回の独法改革は、経営の観点から制度を整備したが、今後は独法制度を予算制度や公務員制度とパッケージで検討する必要。

■ 質疑での意見：

- ◎ 民主党のマニフェストには、独法全廃と書かれているが、現在の独法改革案は現実的な内容となっている。両者の関係は？
  - ➔ 民主党は政権に就いてからは独法全廃の議論を行っていない。中間領域にあるものを、単純に国と民間に振り分けるというのは不可能。
- ◎ 今回の独法改革案は、縦割り行政の範囲内での整理統合で、主務省の枠内での改革にすぎない。
  - ➔ 行政刷新会議に設置された分科会の下でのWGが省庁別で縦割りになっていたのが問題。省庁横断的な議論ができるような事務局体制になっていなかった。
- ◎ 今回の改革は法人の数減らしのためだけの変更しか見えず、日本の研究開発のポテンシャルを下げる恐れ。各研究所を束ねる1つの法人を作るのならば理解できる

が、省庁ごとに1つの法人を作るというのは不都合がある。

- ◎ 独立行政法人が行っている業務について、「見える化」が必要。
  - ➔ 現在行われている独法に対する評価は、項目が多すぎて訳がわからない。評価のポイントを絞って国会で3~5年ごとに聴くような形でも良い。

◆ 第4回 平成24年3月29日(木) 14:00~

■ 講師：梶川 融 太陽ASG有限責任監査法人総括代表社員

■ 演題：「独立行政法人のあり方について」

■ 講師の主張

- 1) 特殊法人等から移行した独法が加わったことで、特殊法人時代の悪いイメージが独法制度に引き継がれ、独法改革につながった。
- 2) 独法のガバナンスと評価は制度創設当初からの問題。
- 3) 独法制度創設時の切出し独法は、研究開発を担う法人が殆ど。その後、移行独法が加わる際に、個々の法人の組織の立て付けや事務・事業を見ることなく、まとめて独法してしまったため、今回の改革で整理する必要性が生じた。
- 4) 平成19年から平成23年まで毎年独法改革を行っており、現場は改革疲れのような状況。改革にあたっては、組織に所属する人のモチベーションを上げることが重要。

■ 質疑での意見：

- ◎ 研究開発を行う独法とその他の独法とは分けて考えるべき。純粋科学たる真理の探究については大学が担い、独法は市場を見据えた科学技術を担い、最終的に社会にどう還元されるかという観点から独法を評価すべき。
  - ➔ 独法が行う研究については国民に説明できる立て付けにすべき。
- ◎ 特殊会社化すると行革が済んだような印象になるが、一体何が進んだかが不明で、単に独法の数を減らすための手法となっているのでは？
  - ➔ メディアが数を取り上げるので、政治的に反応せざるをえないのではないか。

◆ 第5回 平成24年4月5日(木) 10:00~

■ 講師：岸 輝雄 (独)物質・材料研究機構顧問

■ 演題：「独立行政法人制度の設計思想と現実の運用について」

■ 講師の主張：

- 1) 独立行政法人のメリット
  - 自由度が拡大したことにより、優れた人材の確保、国際交流・国際共同研究の活性化、産業界との交流・共同研究の推進が可能。
- 2) 独立行政法人の課題
  - ◎ 評価が稚拙で過剰→研究者の意欲低減
  - ◎ 運営費交付金の大幅な減少→国益のための研究が減少する恐れ

- 監督官庁の関与が強すぎる法人の存在
  - 若手研究者の割合が低く、産業界との交流も不十分
- 3) 今後への期待
- 評価者の選出及び成果とりまとめを学術会議等に依頼するなど、監督官庁から切り離すことによる評価の客観性の確保
  - 産学との連携における独法のプラットフォーム化及び大学院生を独法に取り込む仕組の構築
  - グローバル企業との連携等による国際展開の拡大
- 4) 独立行政法人の再編について
- 再編は、科学技術力向上の観点から検討されるべき
  - 独法を統合しても経費削減効果はあまりない
  - 公的研究機関の見直しは、全省庁の研究開発法人を対象とし、かつ、大学共同利用機関を含んで再編を考えるべき

■ 質疑での意見：

- 基礎科学と社会還元（実際の製品化）までをどう結びつけるか。評価制度についてどのような抜本的改善をすれば良いか。
  - 高等教育・科学技術・イノベーションが一体となることが大切であり、つなぐ仕組を構築することが必要。そのためには、研究者と管理者（経営）を分け、研究者が研究に没頭できる環境整備を行うべき。評価は予算と一体で行うことが重要。
- 科学技術政策の舵取りを行う上で、民間人を増やすことが必要。自分でスタッフを民間から選び、連れて来られるような制度を構築すべき。
- 外国人の雇用、国際展開をすることで、情報流出に対するリスクが高まる。
  - 情報流出に対する対応も大事だが、外国人を受入れ、研究の多様性を確保することも重要。こちらが吸収していくという発想も必要。