

「行政改革：臨調と行革審」 解題

伊藤 正次（東京都立大学教授）

河合 晃一（金沢大学准教授）

【総 説】

デジタル技術の革新に伴う社会・経済の変化によって、2021年現在、行政の世界においてもDX（デジタル・トランスフォーメーション）による事務の効率化や合理化、国民の負担軽減に注目が集まり、新たな行政改革が議論されつつある。この「行政改革」という言葉が馴染みのある言葉として日本社会に定着したのは戦後と考えられており、戦前から戦後直後の時期においては「行政整理」という言葉がしばしば用いられていた。

本資料集は、日本において「行政改革」という言葉が定着する大きな契機となった臨時行政調査会（第一臨調）、また1980年代から90年代にかけて活動した第2次臨時行政調査会（第二臨調）、3次にわたる臨時行政改革推進審議会（行革審、新行革審、第3次行革審）に関する「行政改革」の資料を収録しており、これらの資料を読み解くことで日本の行革の源流と展開を辿ることができる構成となっている。

そこで本稿は、本資料集を読む手掛かりとして、第一臨調が設置された1960年代から第3次行革審による活動が終了した1990年代前半に至るまでの日本の行革の流れを概観し、日本行革史における各審議会の位置づけを改めて確認していきたい。その後、各論として個々の審議会の具体的活動内容と本資料集に所収された関連資料について説明していく。

まず、第一臨調は高度成長期にあたる1962年に池田内閣の下で発足した。臨調による活動は日本の行革の源流と位置づけられ、臨調答申は「行政改革のバイブル」とも評されているが、その所以は審議会としての規模の大きさと強大な調査権限にあると考えられる。アメリカのフーヴァー委員会をモデルに「超党派的なきわめて権威の高い行政の体質改善のための強力な臨時診断機関」として設置された臨調は、それまでの審議会と大きく異なり、自ら各行政機関や地方公共団体等に対して資料の提出や意見の開陳、説明等を求め、さらに収集した資料等に基づいて行革案を作成する権限が付与されていた。そのため、審議会としての規模も総勢140名程度の構成員から成る、かつてない大きさだった。このような「強力な臨時診断機関」としての特徴は、その後の第二臨調、行革審、新行革審、第3次行革審にも継承されたため、臨調をはじめとする各審議会の答申は綿密かつ大規模な調査に基づき策定された内容となっている。

本資料集には、各審議会の会議の議事録や報告書、意見書、答申書だけでなく、会議の配布資料といった形で膨大な調査資料が収められており、読者は各資料を確認することで、各審議会の答申作成までに至る過程を詳細に知ることができるだろう。

さて、第一臨調では、高度経済成長に対応し同時にそれを促進するための行政機構のあ

りかたについて審議・調査が進められ、内閣の機能の改革、行政機構、共管競合事務、事務配分、科学技術行政、消費者行政等の16項目に及ぶ改革意見が答申として提出された。改革案の多くは、第一臨調後の1960年代後半から70年代にかけて実現されなかったものの、第一臨調解散後に行政監理委員会が設置されたことや、1967年の国家公務員総定員法の制定、翌68年の一省庁一局削減以降の組織編成におけるスクラップ・アンド・ビルド方式の確立は、臨調改革の具体的現れともされている。

次に、第一臨調による答申から17年の時を経て、1981年に鈴木内閣下で発足したのが第二臨調である。当時の日本社会は、石油ショックによる経済成長率の鈍化や人口の高齢化、財政赤字の発生といった情勢変化によって大きな転換期を迎えており、第二臨調には、抜本的な行財政改革案の策定が求められた。なお、1980年代における行財政改革は日本に限ったものではなく、英国でサッチャー改革がなされたように世界的な潮流となっており、各国政府にとって最大の課題だったと言える。

上記のような社会情勢を背景に「増税なき財政再建」を掲げた第二臨調では、5次にわたる答申において、行政機構改革や三公社（日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社）の民営化に加え、許認可や補助金、特殊法人等の整理合理化について提言された。第二臨調が答申した行革案もすべてが実現されたわけではないものの、その後、答申のとおり三公社の民営化（JR、NTT、JTへの形態移行）によって行政の守備範囲の見直しが行われた。このことに鑑みても、日本行革史における第二臨調の意義は非常に大きい。

その後、第二臨調の答申への政府の対応状況を監視するとともに、改革の具体的推進策を調査審議する機関として1983年に設置されたのが、臨時行政改革推進審議会（行革審）である。また、行革審解散後もさらに行政改革等への取組を進めるため、1987年に新行革審、1990年に第3次行革審が設置された。

なお、一連の行革審の期間、特に新行革審以降は、臨調以来の主要な改革が一応の一区切りを迎えていた一方で、内需拡大の要請や地価高騰、対外経済摩擦の激化等、国内外の情勢が大きく変化し、新たな行革課題が生じた時期でもあった。さらに、第3次行革審の活動期間には、東西冷戦構造の崩壊、経済のバブル崩壊、政権交代による55年体制の崩壊といった時代を画する変化が生じている。

上記のような社会・経済情勢を背景として、行革審や新行革審では、国と地方の関係（中央・地方関係）のあり方や、規制緩和が改革の主要な柱となり答申が出された。また、第3次行革審では、国民生活重視の観点からの行政改革として行政手続法の要綱案が示され、その後1993年に行政手続法が制定されるに至っている。

以上のように、第二臨調が発足した1980年代からその後の90年代はまさに行革の時代だった。この期間になされた行革は現在の日本行政のあり方を大きく規定していると言っても過言ではない。そのため、現在の日本行政の分析、さらには今後の日本行政の展望や改革の方向性を検討する上で、臨調と行革審による活動を歴史的に検証する意義は極めて大きい。さらに、上記審議会による活動においては、国や地方の関係のあり方を見直す観

点から機関委任事務や国の関与・必置規制をはじめとする地方制度についての改革も多く議論されているため、臨調と行革審による改革を辿ることは地方自治研究においても重要と考えられる。

本資料集では、臨調、第二臨調、行革審、新行革審、第3次行革審に関する資料を、それぞれ第一部から第五部に分けて収録している。そこで次頁から、各論として各部の内容をより詳しく紹介していくことにしよう。

【第一部：臨時行政調査会（第一臨調）】

臨時行政調査会（第一臨調）は、1961年11月にいわゆる8条機関の審議会として総理府に設置され、翌1962年2月に第1回会議が開催された。また、第7回会議からは、行政の総合調整及び予算会計に関する問題を取り扱う第Ⅰ専門部会、行政事務の合理的配分に関する問題を取り扱う第Ⅱ専門部会、そして、行政運営及び公務員に関する問題を取り扱う第Ⅲ専門部会が設置された。各専門部会は、それぞれに作業班を編成して調査活動を行い、その状況を本会議に対して逐次報告し、1963年3月から6月にかけて中間報告を、そして同年9月から1964年2月までに最終報告書を提出している。さらに、これらの専門部会とは別に、首都行政に関する特別部会も設けられ、同部会の最終報告書は、他の専門部会に先立ち1963年1月には本会議へ提出された。

上記の専門部会や特別部会の活動においては作業班を通じて千回を超える会議が開催され、それぞれの部会から本会議へ提出された報告書、資料等は1万ページを超えるものとなった。本会議の会議議事録（「臨時行政調査会会議議事録第1～143回」等）と併せ、これら部会の議事要旨（「臨時行政調査会各専門部会会議要旨」）や資料等も本資料集には収録されている。また、特別部会による調査及び報告書の内容については「首都行政に関する調査要項（案）」や「首都行政に関する報告」等に詳しい。

各部会の最終報告書を受けて、本会議は自ら答申案の作成に取り掛かり、1964年9月に第一臨調は16項目（①内閣の機能、②中央省庁、③共管競合事務、④行政事務の配分、⑤許認可等、⑥行政機構の統廃合、⑦公社、公団等、⑧首都行政、⑨広域行政、⑩青少年行政、⑪消費者行政、⑫科学技術行政、⑬事務運営、⑭予算、会計、⑮行政の公正確保のための手続、⑯公務員）に及ぶ具体的な改革意見を政府に提出した。詳しくは、本資料集の「臨時行政調査会資料」として所収の意見書「行政改革に関する意見書」を参照してもらいたい。内閣府の設置や内閣補佐官の設置といった、後に実現されることになる行革案も含まれていた点に注目できる。

本資料集には、第一臨調の本会議議事録に加えて、合同会議、分科会、専門部会等の議事録や、討議参考資料、答申、報告書等を収録した。また、全国から寄せられた国民の意見を調査審議用に整理分類したものとして「国民の声」も収録している。

【第二部：第2次臨時行政調査会（第二臨調）】

1981年3月に発足した第2次臨時行政調査会（第二臨調）では当初、本会議の下に第I専門部会、第I特別部会、第II特別部会が創られ、1981年7月には、財政再建に関連して改革を急ぐ問題についての第1次答申が政府に提出された。各部会の活動内容については、本資料集所収の「第I専門部会 第1～8回」、「第I特別部会 第1～17回」、「第II特別部会 第1～16回」の議事録概要や配布資料を参照してほしい。

その第1次答申後、上記部会は、「行政の果たすべき役割と重要行政施策の在り方」を担当する第1部会、「行政組織及び基本的行政制度の在り方」を担当する第2部会、国と地方の機能分担等及び保護助成・規制監督行政の在り方」を担当する第3部会、「三公社五現業、特殊法人等の在り方」を担当する第4部会に再編成された上で調査活動が進められた。四つの部会の活動状況については、「臨時行政調査会参考資料」や「部会報告 第1～4部会」が詳しい。

第二臨調では第一臨調と異なり随時答申の形が採られたため、第1次答申後も、1982年2月に許認可等に関する第2次答申、1982年7月に行政改革の理念及び行政改革の基本的方策を示した第3次答申（基本答申）が政府に提出された。また、政府は第二臨調の基本答申を受けて1982年9月に「行革大綱」を決定した。

そして、1983年2月には、臨調後の政府の行革実施状況を見守る行政改革推進委員会の設置を求めた第4次答申が、1983年3月には、省庁組織、特殊法人等の組織の見直し、補助金、許認可等の洗い直し等を含む第5次答申（最終答申）を提出され、1983年5月に最終答申に対応する形の「新行革大綱」が政府決定されたのである（第二臨調の各答申内容の詳細については所収資料の「行政改革に関する答申 第1～5次」を参照）。

このように第二臨調による累次の答申内容はきわめて広範にわたるものの、その特色として次の2点を挙げることができるだろう。第一点として、第一臨調では行政運営の効率化、能率化だけでなく、内閣機能の強化や総合調整に改革の重点が置かれていたのに対し、第二臨調では、追いつき型近代化を達成した日本行政が今後目指す目標として、活力ある福祉社会の建設や国際社会に対する積極的貢献が掲げられた。また、上記の目標を実現するにあたっては、「大きな政府」への道を歩むのではなく、「増税なき財政再建の原則」が掲げられたのである。

第二点として、第二臨調における行革の対象範囲には、国の行政機関や地方公共団体だけでなく、政府の直営事業だった郵政事業、国有林野事業等の現業も含まれ、合理化や効率化についての具体的提言が行われた。さらに、特殊法人については、日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社の三公社を採り上げ、その民営化方針が答申された。

以上の調査審議活動に際し、第二臨調では121回の本会議と計622回の部会・分科会等が開催され、さらにその他にも関係方面との意見調整のための懇談会等が数多く開かれた。本資料集には、これら本会議や各部会の議事録・議事要録と配付資料、答申のほか、

第二臨調における審議活動の全容を把握できるように「臨調と行革の2年間の記録」も収録されている。

【第三部：第1次臨時行政改革推進審議会（行革審）】

臨時行政改革推進審議会（行革審）は、第二臨調答申への政府の対応を監視するとともに、行政改革の具体的推進のために機能する審議会として1983年7月に発足された。行革審では、臨調答申を受けて講じられた施策や、現に講じられている施策、さらに将来講じられるべき施策について審議・調査を行うこととされた一方で、その後、政府からの要請により、内閣の総合調整、科学技術行政、機関委任事務、国有地の有効活用方策等のあり方といった個別テーマについても検討することになった。ここでは、行革審における地方行革に関する検討と内閣の総合調整機能に関する検討について触れておきたい。

まず、地方行革に関して行革審は、1983年11月に機関委任事務等に関する小委員会を設置し（1984年5月に地方行革推進小委員会に改組）、機関委任事務等のあり方や国の関与等の見直しについて具体的検討を進めた。その後、同小委員会の報告をもとに、行革審は1984年12月に「地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化に関する答申」をまとめ、政府に提出したのである。この答申を受けて政府は、事務事業の見直しや組織・機構の簡素合理化、給与の適正化等が盛り込まれた「地方行革大綱」を1985年1月に策定し、これに即した行革の推進を地方公共団体に対して要請した。以上の経過については本資料集の「地方行革推進小委員会 第1～73回」が詳しい。

また行革審は1984年秋以降に、内閣の総合調整機能、科学技術、特殊法人、規制緩和のあり方に関する検討を進めるにあたって、1984年9月に総合調整問題等小委員会を設置し、その下に内閣機能等分科会、科学技術分科会、民間活力推進方策研究会、規制緩和分科会（1985年2月追加設置）、国有地有効活用問題分科会（同年3月追加設置）を設け、関係省庁や民間団体、地方関係団体等からヒアリングを行い、審議を重ねた。

その中でも、内閣の総合調整機能に関しては、内閣機能等分科会から本会議に報告された「内閣の総合調整機能の在り方」において、内閣官房の体制の整備、特に対外政策の総合的実施体制として安全保障会議の設置等に関する提言がなされた。この提言が反映される形で、行革審が解散した直後の1986年7月に、内閣官房の組織再編によって内政審議室、外政審議室、安全保障室が新設され、さらに安全保障会議が設置されたのである（詳細については所収資料の「内閣機能等分科会 第1～29回」を参照）。

なお、行革審では1985年10月以降さらに、推進状況調査小委員会、地方行革推進分科会、特殊法人問題等小委員会が設置され、1986年6月に最終答申（「今後における行財政改革の基本方針」）が政府へ提出された。本資料集では、本会議や小委員会、分科会の議事録や議事概要、配付資料、答申、意見、報告等の資料が網羅されている。

【第四部：第2次臨時行政改革推進審議会（新行革審）】

1987年4月に発足した第2次臨時行政改革推進審議会（新行革審）は当初、行政改革推進の観点から当面の経済対策に関して審議会としての考え方を明らかにすることが求められた。そこで同月末には、経済情勢の急激な変化等に対応して政府が臨時・緊急の対応をとることは基本的に認められること、しかし、この場合でも行財政改革の基本路線は堅持し行政改革を引き続き強力に推進すること、今後、市場開放の積極的推進、産業・経済の適切な構造転換のため、特に規制緩和等民間活力の一層の活用が必要であること、といった趣旨の会長談話を発表し、また翌月には当面の行財政改革の推進に関する基本方策についての緊急答申を政府に提出した。

また、1983年頃から地価の異常高騰が社会問題化していたことから、新行革審は、政府の要請を受けて1987年7月に土地対策検討委員会を設置し、この問題に関する検討を開始した。そして同年10月に、①土地取引の適正化、②旧国鉄用地・国公有地の処分、③税制上の措置、④都市再開発、住宅・宅地の促進等の四つを柱とする提言が「緊急土地答申」（「当面の地価等土地対策に関する答申」としてとりまとめられ、政府に提出されたのである。さらに、新行革審はその後も地価問題について審議を進め、1988年6月に「土地基本答申」（「地価等土地対策に関する答申」）をとりまとめている（詳細については所収資料の「土地対策検討委員会 第1～38回」を参照）。

加えて、1987年12月に新行革審は、グローバル化に対応した市場のアクセスの改善や金融・資本市場の自由化、経済構造の調整等に向けた公的規制のあり方について検討を行うよう政府から要請を受けたため、約1年間にわたる検討を重ねて1988年12月に「公的規制の緩和等に関する答申」を提出した。以上の経過については本資料集の「公的規制の在り方に関する小委員会 第1～48回」、及び「公的規制の在り方に関する小委・グループ別審議 第1～10回」が詳しい。

さらに、1988年12月には、国・地方問題についての検討要請を政府から受けて、新行革審は、国と地方の関係等に関する小委員会を設置して同問題を検討し、翌89年12月に「国と地方の関係等に関する答申」を提出した。同答申では、国・地方の機能分担等の見直しと国・地方間の調整等、地方行政主体の整備・多様化、広域行政への対応、地方財政の制度・運用の改革と団体間財政格差の是正、補助金等の制度・運用の改革等について改革方策が述べられており、さらに、各省庁の個別具体的な事務権限の委譲や、国の関与・必置規制の廃止・緩和等、補助金等の整理合理化等について142事項の提言が行われている。

なお、新行革審では、解散するまでに99回に及ぶ審議が行われ、7件の答申・意見が政府に提出された。本資料集では、本会議や小委員会の概要や配付資料等が収録されているため、それらを参照することで改革案・答申に至る経過を確認できる。

【第五部：第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）】

1990年10月に発足した第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）は、当初、①豊かさを実感できる消費者本位・国民生活重視型行政の実現、国際的責務を果たすことができる国際化対応の行政の実現という新たな観点の改革課題、②行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保等を図るための法制の統一的整備、③臨調及びこれまでの行革審の答申・意見に関する施策の実施状況のフォローアップ、という三つの新たな基本課題に関する検討要請を政府から受け、各課題を検討する体制として「豊かなくらし部会」、「世界の中の日本部会」、「公正・透明な行政手続部会」を設置し、調査審議を進めた。

そして、国際化対応と国民生活重視という前二つの基本課題について、1991年7月には「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申」が、同年12月には「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申」がそれぞれまとめられ、第3次行革審から政府へと提出された（詳細については所収資料の「豊かなくらし部会 第1～58回」、「世界の中の日本部会 第1～56回」を参照）。

また、1991年12月には、上記の第2次答申と併せて「公正・透明な行政手続法制に関する答申」も提出された。同答申では、行政手続の相手方である国民の権利利益に直接係わる分野について手続法制の整備を優先させることとし、申請に対する処分や不利益処分、行政指導に関する共通的な規制について検討した成果が法律要綱案の形で示された。以上の経過については本資料集所収の「公正・透明な行政手続部会 第1～26回」、「公正・透明な行政手続部会における行政手続法要綱案とりまとめの記録」が詳しい。

その後、第3次行革審は、1992年9月に「政府部門の果たすべき役割の再検討」（政府の役割）と「総合的な政策展開が可能な行政システムの構築」（縦割り是正）という二つの課題に関する新たな諮問を政府から受け、これらについての具体的な調査審議を行うことになった。その検討内容を踏まえ、1993年10月に提出された最終答申では、国際化対応・国民生活重視の行政の実現、透明・公正な行政の確保に加え、21世紀を展望した行政システムの変革の基本的方向として、①時代の変化に即応した政府部門の果たすべき役割の見直し、②総合的・一体的な行政システムの構築のための改革の方策が提言されたのである。

以上の3年間にわたる行政改革への取組を終え、第3次行革審は解散した。この間、第3次行革審では123回に及ぶ本会議が開催され（部会等の開催数を含めると428回）、計10件の答申・意見が政府に提出された。本資料集には、全123回の本会議の審議概要や配布資料、答申、意見等が収録されている。