



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

独立行政法人職員心得七カ条
～求められる「人」の改革～

・ 平和研レポート ・
主任研究員 西本敬一

IIPS Policy Paper 310J
June 2004

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2004

Institute for International Policy Studies
5th Floor, Toranomon 5 Mori Building,
1-17-1 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5253-2511 Facsimile (03)5253-2510

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

(040630)
西本

独立行政法人職員心得七カ条

～求められる「人」の改革～

平和研レポート

主任研究員 西本敬一

財団法人

世界平和研究所

要 旨

1. 求められる「人」の改革

中曽根内閣による行政改革の大成功は今だ記憶に新しいが、橋本・小泉両内閣による中央省庁改革、特殊法人改革、独立行政法人創設も、その規模という点では大きな改革であった。これら改革が行政改革の新たな局面を切り拓いたという点は大きい評価されるどころだが、改革の流れが本物になり大きな成果を上げていくためには、今後解決しなければならない課題も多い。そのためには器ではなく中身、すなわち、中で働く人々の内発的意志による改革が行われる必要がある。まさに、「人」の改革が今後の行政改革の成否を決めるといっても過言ではない。しかし、残念なことにはこのような改革はなかなか進まない。数値目標を始めとした民間的経営手法の導入が積極的に図られる一方で、肝心の「公共性」や「公の担い手」という分野についての真摯な議論は聞こえてこない。社会全体における公共性、その中での官の位置づけという十分な議論がなしに行われる改革は、所詮小手先の改革に終わるのではないだろうか。内部の人々自らが「公共性」の問題を真剣に捉え、本気で骨太の議論をすることこそが、真の改革成功の鍵でもある。

以上の問題意識の下、独立行政法人職員が心得るべき点を七か条として示す。

2. 独立行政法人職員心得七か条

第一条 「公共性」を心得る

「公共性」に関する本格的研究はまだ始まったばかりであり、その定義も未だ確固たるものが存在しないが、議論の出発点として「内外に対する非排除性に留意した集団における共通の関心」と仮定義してはどうだろうか。また、近年の研究成果を踏まえた場合、市民的発想を有する庶民ともいべき人々からなる集団にこそ、真の公共性が発生するとも考えられる。独法職員も、自らの行っている事務・事業等がどのような集団における関心事項かという点に留意することで、公共性というものを改めて考え直すことができるのではないだろうか。

第二条 「担い手」を心得る

公共性の担い手を考える場合の最大の問題は、日本における公私と官民の混乱、すなわち「公＝官」というイメージの定着である。このような公私概念の原型は実に奈良時代にまで遡ることができ、1200年以上もの長い歴史を有しているということである。そのため、これらイメージの払拭は容易ではないものの、徐々にではあるが官以外の公の担い手も出つつある。今後は官、民、個、中間集団という4つの担い手を如何に位置づけ、新たな公共性を創出していくかが課題である。

第三条 「評価」を心得る

評価導入が盛んに叫ばれる一方で、ややもすると評価方法の技術的側面に目が行きがちな今こそ、「何のために評価するのか」という原点に立ち返る必要がある。常に納税者の視点を忘れず、内部の論理を戒めることこそが評価の実効性を高めることに繋がる。

第四条 「現場主義」を心得る

戦後のキャッチアップポリシーが行き詰まり、あらゆる面で漂流現象が見られる現在こそ、足元のニーズを探すべく現場主義を徹底し、そのための体制整備を図る必要がある。更に、これら現場情報を積極的に政策立案に反映させていくことが肝要である。

第五条 「顧客」を心得る

顧客といった場合、ついつい利用者のことを思い浮かべるが、その背後にいる納税者こそが真の顧客である。従って、納税者を如何に意識するかという点に留意し、その方策に知恵を絞る必要がある。

第六条 「自己決定」を心得る

独立行政法人への移行とは、一言で言えば自己決定・自己責任原則の導入である。そのためには、自己決定するための情報力強化、当事者意識の醸成、決定に対するインセンティブの付与等が重要なポイントになってくる。

第七条 「対話」を心得る

行政関連組織の建設的改革を進めるにあたっては、マスコミを含めた納税者、国民との対話が促進されなければならない。マスコミによるバッシングでない公正な報道、行政側が提供する正確な情報、対話機会の増加が、より高い公共性実現に結びつくこととなる。

3. 公務員問題に学ぶ

独立行政法人職員の改革を考えるにあたり、公務員問題に学ぶべき点は多い。具体的には、批判に関する客観情報の不足、哲学の喪失、構想力の低下、硬直的な採用・人事システム、マスコミの責任、待遇改善・夢の付与等が挙げられ、公務員改革の方策も参考にしつつ、適切な改善策を検討していく必要がある。

目次

はじめに	・ ・ ・	1
序章 行政改革の本質		
1. 行政改革とは何か？	・ ・ ・	3
2. 公共性という視点の欠如	・ ・ ・	4
3. 公私と官民の混乱	・ ・ ・	5
4. 低い問題意識と曖昧な問題認識	・ ・ ・	6
5. 行政改革のあるべき姿	・ ・ ・	7
第1章 独立行政法人のあるべき姿		
1. 独立行政法人創設の経緯	・ ・ ・	8
2. 特殊法人等改革との関係	・ ・ ・	13
3. 制度創設をどう評価するか？	・ ・ ・	15
4. 求められる「人」の改革	・ ・ ・	17
第2章 独立行政法人職員心得七カ条		
第一条 「公共性」を心得る	・ ・ ・	18
第二条 「担い手」を心得る	・ ・ ・	25
第三条 「評価」を心得る	・ ・ ・	30
第四条 「現場主義」を心得る	・ ・ ・	34
第五条 「顧客」を心得る	・ ・ ・	36
第六条 「自己決定」を心得る	・ ・ ・	38
第七条 「対話」を心得る	・ ・ ・	40
第3章 公務員問題に学ぶ		
1. 過去の公務員改革から探る問題点	・ ・ ・	42
2. 国民の声にみる問題点	・ ・ ・	46
3. 有識者ヒアリングにみる問題点	・ ・ ・	48
4. 公務員問題から何を学ぶか？	・ ・ ・	49

5. 公務員の数	・ ・ ・	50
おわりに	・ ・ ・	51
資料編		
資料1:「公務員の種類と数」	・ ・ ・	53
資料2:「国家機能の4分類と主要行政課題」	・ ・ ・	57
資料3:「日本の国益」	・ ・ ・	60
参考文献	・ ・ ・	62

はじめに

国鉄民営化を始めとした中曽根内閣による行政改革の大成功以来、行政改革は歴代政権の最重要課題の一つとなってきた。近年では、中央省庁改革を柱とする橋本行革や小泉内閣による特殊法人改革が実施され、これまで懸案だった改革に手がつけられたことにより、国民は一定の成果を得たと考えているように見受けられる。確かに、これら2つの改革が大きな成果を生み出したのは事実であり、率直にその効用を認める必要がある。一方、これら2つの改革が主に器、つまり制度面での改革を中心に行われたことも事実であり、その改革の成否については、今後、新たな制度が十分に機能するかどうかという点にかかっているとも言える。その意味では、これまで行われた中央省庁改革及び特殊法人改革は、実は改革に関わる環境整備を行ったということであって、改革がもたらす成果については、まさにこれからの課題とも言えるわけである。

では、これら改革が真の改革、すなわち十分な成果をもたらさう改革となるには何が必要であろうか？そのためには中で働く人々、つまり「人」の改革が必要になってくる。どんなに素晴らしい制度や組織を導入しても、中で働く「人」の意識自体が変わらなければ、その効果は半減してしまう。これら改革の成否は、まさに行政の中で働く人々、すなわち公務員や独立行政法人職員の意識にかかっているといっても過言ではない。ところが、これまでの第一次臨調を始めとする数々の行政改革を見ても、この「人」の改革については十分な成果を上げてきたとは必ずしもいえない。それだけ、制度や組織に比べて「人」の改革の難しさを実感させられるが、この点に踏み込まない限り、真の改革達成は遠いものになってしまう。そのためには、行政が心得るべき基本、具体的には「公共性」についての認識を深めることがまずもって必要であろう。また、このような「人」の意識改革は、外からの力ではなく内からの力、つまり内発的意志によってのみ達成可能となるという点にも十分留意する必要がある。

なお、誤解を避けるため敢えて言えば、このように書いたのは必ずしも行政に携わる人々の意識が低いからということでは全くない。むしろ、私自身の経験からいっても、これら行政に携わる人々の「公」に奉仕する意識は民間企業で働く人々よりも相対的に高いと思われるし、そのような人々によって実際の我々国民の生活が支えられていることも事実である。しかしながら、行政組織には社会のチェック機能が作用しにくいという点があることも確かであり、そのような点に人間本来の甘えが重なった結果、近年の行政に対する国民不信を招いた点は否めない。行政関係者がこれらの点を自らの事として真摯に受け止め、猛省すべきことは当然であるが、国民の側も行政＝悪という一部マスコミの行き過ぎた論調に振り回されるべきではない。今こそ求められるのは、行政関係者及び国民が、率直な対話を通じて相互の誤解を乗り越え、建設的な改革に向けて努力することである。

このような状況の下、本稿の目的は行政機関、特に新設された独立行政法人に焦点を当て、職員が心得るべき基本ともいうべき点につき、具体的視点を提供することにある。

本稿の構成として、まず序章において、行政改革の本質を明らかにした上で、第1章では、新設された独立行政法人設立の経緯を踏まえ、そのあるべき姿を検討する。続く第2章では、独立行政法人職員が心得るべき基本についての考察を行い、それを独立行政法人職員心得七ヶ条という形で示す。更に第3章では、独立行政法人職員のあり方を考える上で参考となる、公務員改革の問題について触れることとする。

序章 行政改革の本質

1. 行政改革とは何か？

行政改革、略して行革(ギョウカク)。すっかり日本社会に定着した感のあるこの言葉だが、その意味するところは何であろうか？ 行政改革と聞いて真っ先に思い浮かぶのは、おそらく中曽根内閣における国鉄民営化を始めとした一連の行政改革の成功であろう。財政再建を目的としたこれら改革の成功は、今だに国民の脳裏に深く焼きついているところである。次に思い浮かぶのは、サービス向上といった所謂、お役所仕事からの脱却、すなわち効率化であろうか。国民の行政に対するイメージは、「親方日の丸」という言葉に代表されるように、いつの時代にあっても非効率というイメージが強く、効率化への要望は常態化しているともいえる。

ちなみに、辞書等で「行政改革」の意味を調べると表1の通りであり、主として税金で運営されている行政機関及び関連組織に関する改革を意味するものと考えられる。

表1 行政改革の意味

知恵蔵 2003	①国の行政を支える基本的な制度、つまり行政組織制度、地方制度、公務員制度、税財政制度等の改革。 ②既存の行政組織制度の枠内における行政省庁の統廃合、新設等。 ③行政組織の管理面における改革であり、人事、定員の削減、経費の縮減等。 ④政府の政策内容により深くかかわるものであり、事務事業の縮小等の責任領域の変更。
広辞苑	①国・地方の行政機関または特殊法人の機構・制度・運営を改革すること。主として合理化・簡素化や定員削減を行い、行政の効率化と行政費用の抑制を図ることを目的とする。

また、元総務事務次官で、長年、行政改革に携わった増島俊之中央大学教授によれば、戦後の行政改革の目標は表2の通り整理されるという。更に同教授は、表2の4つの改革目標のうち、行政管理上の改革ともいえる「行政の効率性の実現」が常に行政改革の本流であること、また、財政再建という目標の基、実体政策の見直しを正面から取り上げたのは第二次臨調第一次行革審のときだけという点も併せて指摘している。

表2 改革目標の視点から見た行政改革の重点

審議会に着眼した時期区分 改革目標	戦後から1次臨調設置まで (1945-61)	1次臨調・行政監理委員会 (1962-81)	2次臨調・行 革審(1-3次) (1981-93)			連立政権 (非自民) (1993-94)	連立政権 (自民)以降 (1994-2000)		
			2次臨調	1次行革審	2次行革審		3次行革審	行革委員会	行革会議
行政の効率性の実現	○	○	○	○	○	○		○	
財政再建（行政の守備範囲の見直し）			○	○					
規制緩和（経済構造の調整）					○	○		○	
地方分権の推進				○					○

(出典) 増島俊之「行政改革の視点と展開」

以上の点を踏まえると、これまで行われてきた行政改革の意味するところは、以下のようなものといえるのではないだろうか。つまり、「行政改革とは、主として税金で運営されている行政機関及び関連組織を対象とする改革で、具体的には、主として行政の効率性の実現、行政の守備範囲の見直し等を行うものである。」

2. 公共性という視点の欠如

これまでの行政改革における改革目標の変遷を見て私自身が感じることは、改革の重点が行政機関及び関連組織(以下、行政関連組織)の運営管理上の課題、俗な言い方をすれば「官」のリストラにあるのであって、行政関連組織が行っている事業内容自体を問うという視点に欠けていたのではないかということである。確かに、実体政策の改革を目標として掲げ、行政の守備範囲の見直しを図った第二次臨調による改革は、行政関連組織の事業内容自体を問うたものと言えなくもないが、改革の主たる目的はあくまでも財政再建であって、その意味では行政の守備範囲の縮小ありき、すなわち「官」のリストラということに焦点が当てられていたともいえるわけである。

行政改革が、文字通り行政関連組織を対象とした改革というのであれば、その運営方法の改革も重要な課題だが、より本質的な課題として、その運営内容の改革、すなわち当該組織が行っている事業内容自体の見直しにより重点を置くべきではないだろうか。そしてその場合、行政関連組織が公共的な事務・事業を遂行するために設立され、その実行を国民から委託された存在であることを考えれば、当該組織

の見直しは、まずはその事業内容が公共性を満たしているかどうかという観点からなされるべきである。特に近年、新たな公共性の担い手としてNPO等の存在がクローズアップされ、行政関連組織による公共性の独占が批判されている状況を考えれば、なおさら公共性という視点による改革が必要だと思われるのである。なお、ここでいう改革・見直しとは、先にあげた「官」のリストラのような行政関連組織の縮小という方向だけでなく、当該組織が公共性を十分満たし、更にその拡充が必要という場合には、税金投入による拡充・強化もあり得るという意味での改革・見直しである。

以上述べたように、これまでの行政改革は、あまりにも運営管理や組織上の問題に重点が置かれ過ぎてきた印象が否めず、今後はより本質的な問題として、「公共性」という視点からの改革が必要だと私自身は考えている。この点については、構想日本代表の加藤秀樹氏も以下の通り述べている。

『何をパブリックなこととして捉え、それを誰がやるか』ということが大きな問題になる。パブリックなことの範囲と、それを誰がどうやって決めたり実行したり、またその費用を負担するか、ということをも具体的に考えなければならない。これがいわゆる構造改革の根本にある問題だ」（「官僚の本分」 P. 127）

3. 公私と官民の混乱

ところで、何故このように公共性という視点が欠如した状態で、行政改革が行われてきたのかといえ、そこには大きく2つの要因が潜んでいると思われる。1つ目は、**公私と官民の混乱**である。日本では、「公」といえば「官」のこと、「私」といえば「民」のことと見なされ、あたかも「公」＝「官」、「私」＝「民」という構造が今だに広く信じられている。ここでいう「官」とは行政組織、「民」とは民間企業のことを指すわけだが、公立学校、公立病院はそれぞれ官立に、また、私立学校、私立病院はそれぞれ民立に置き換え可能であり、そのことを示す例は他にも数多くある。しかし、よく考えてみれば、「公」という言葉は必ずしも「官」を意味するとは限らない。例えば、民間企業である私鉄やJRも公共交通機関と呼ばれているし、民間企業の役員が乗る車も公用車と言われる。また、最近はあまり見かけなくなったが、公衆浴場も官立どころか民間経営のものが数多くある。更に言えば、そもそも「公私」と「官民」は全く次元の異なるものである。「公」と「私」は概念を表す言葉であり、一方、「官」と「民」は担い手を表す言葉である。これらを整理すれば、表3の通りとなる。

表3 「公私」は概念、「官民」は担い手

公私	概念	公 : 全体、一般、共通、普遍 私 : 部分、特殊、独自、個別
官民	担い手	官 : 租税を活動資金とする組織 民 : 租税以外を活動資金とする組織

先に紹介した加藤氏も、この点について以下の通り指摘している。

『公と私』は性格・種類を指す言葉である。しかし、『官と民』は担い手を指す言葉なのである。ところが、日本では、『官』と『公』が混同して用いられている。あたかも『官』=『公』と考えてしまう。これは、英語で言うと全然違ってくる。英語で『官』とはガバメントである。『公』とはパブリックである。日本ではパブリック=ガバメントになってしまっている。日本では先に述べたような歴史の中で、公共的なことはいつの間にかガバメントがやるものだという認識になってしまった。(中略)公共的なことはすべて国がやるのが当たり前だという意識を、もとに戻す作業が行政改革の基本なのだ」(「官僚の本分」 P. 133、134)

また、加藤氏は、本来「民」とは民間企業だけを意味するのではなく、そこには民衆や国民としての「民」という意味が込められているということも併せて指摘している。

何故、このような混乱が起きてしまったのかについては、歴史的経緯を含め後述するが、いずれにしても、公共的なことは「官」のことであって自分たちには関係がないという国民の意識が公共性という視点を欠如させ、ひいては行政改革を「官」の改革という狭い視野からの発想のみに限定してしまったのではないだろうか。

4. 低い問題意識と曖昧な問題認識

公共性の視点が欠如する原因の2つ目は、国民の側にあっては、公共性に対する問題意識が低いこと、行政関連組織の側にあっては、公共性に関する問題意識はあるものの、その問題認識が曖昧であるという点である。国民の公共性に対する問題認識が低いという点は、前述の「公共的なことは『官』のことであって自分たちには関係がない」という意識から起きている問題だが、このことは、行政関連組織側の公共性に関する問題認識の曖昧さと深く関わっているのではないだろうか。つまり、社会・経済情勢の変化等によって生じている公共性に関する問題(例えば、行政関連組織の役割の範囲の変化等)に関し、行政関連組織は十分な情報入手・分析をしておらず、結果として問題の認識が曖昧になっている。更に、そのことが国民への正確な情報提供に支障を来し、不十分な情報や一部の歪曲したマスコミ報道による一方的な情報に晒された国民は、ただでさえ公共性に対する問題認識が低いことに加え、公共性に対する正確な判断をするための客観情報の不足状態に追いこまれ、ますます公共性の視点を忘れた状態に置かれてしまうわけである。

これらの点を解決するには、国民、行政関連組織双方の建設的な努力が必要であり、一方的な批判からは何も良い結果は生み出されない。

5. 行政改革のあるべき姿

以上、長々と行政改革に関する問題点を述べてきたが、今後の行政改革のあるべき姿を考えるにあたって、私は以下の3点が重要ではないかと考えている。

まず第1に、行政改革の本質はあくまでも、**公共性をどう捉えるか**ということにあるのであって、仮に財政再建という目標の基に実行される場合であっても、公共性という視点をおざなりにすべきでないということである。このことは、財政再建のためだからといって、行政関連組織全てを無くすわけにはいかないという点からも明らかであり、公共性の確保と財政再建の折り合いをどうつけるかという点が十分検討されるべきである。これらの点は改めて言うまでもないことだが、時代が強く行政改革を求める時にあっては、「とにかく行政関連組織は悪なのだから、全て潰すべき」というような無茶な論調が出される等、ついつい忘れがちな点でもあり、国民は常に冷静な思考をするよう心掛けるべきである。

2点目としては、よりよい改革が行われるためには、冷静な判断を支えるための**正確な情報、判断材料が必要**であるということである。この点は、特に行政関連組織の側に求められる点でもある。道路公団の例を見るまでもなく、国民はややもすると行政関連組織が自らを利するために恣意的に情報操作をしているとの不信感を抱いており、このような現状は決して行政関連組織にとってもよい結果を生み出さないことは明白である。国民の無用の誤解を避け、不信感を減ずるためには、行政関連組織側も正確な情報を基に主張すべきは主張し、国民の理解を得る努力をしなければならない。

3点目は、行政改革とは本来、**一過性のものではなく持続的なもの**という点である。これまでは、行政というものの性質上、市場メカニズムのようなチェック機能が発揮されにくいため、時代の要請を待って大規模な改革が行われるという方法が採られて来たわけだが、行政評価という手法自体も徐々に普及しつつあることから、今後は、大規模でなくとも常によりよい行政への変革を目指して改革が行われるという形に変化していくべきではないだろうか。私自身は、社会・経済情勢の変化次第によっては、行政の守備範囲が拡大することも十分あり得ると考えている。もちろんその際には、行政関連組織側が正確な情報に基づく信頼性の高い説明によって国民に理解を求めることが前提となる。

なお、行政関連組織の側にあつては、自己保身からの脱却、国民の側にあつては、当事者意識の認識が求められることは、改めて言うまでもない。

第1章 独立行政法人のあるべき姿

本章では、独立行政法人制度創設の経緯と特殊法人改革との関連を概観し、その中身を検証することによって、今後の同法人のあるべき姿を検討する。

1. 独立行政法人創設の経緯

(1) 独立行政法人発足までの流れ

まず、独立行政法人発足までの流れを簡単に見てみることにする。独立行政法人評価年報(平成14年度版)によれば、同法人発足までの主な流れは表4の通りとなっている。なお、平成16年4月現在の独立行政法人数は105で、平成13年4月の発足後3年の間に、その数は大幅に増加している。表5は、設立年月による独立行政法人数の推移を示したものである。

表4 独立行政法人発足までの主な流れ

年	内容
平成9年	○「行政改革会議最終報告」が、独立行政法人制度の導入を提言
平成10年	○中央省庁等改革基本法成立により、その導入の方針が正式決定
平成11年	○「中央省庁等改革の推進に関する方針」により、独立行政法人制度の骨格及び89の事務・事業の独立行政法人化の方針が決定 ○独立行政法人通則法の成立により、独立行政法人制度の大枠が定められる。 ○59法人のいわゆる個別法が成立。
平成12年	○「行政改革大綱」において、平成13年4月の独立行政法人移行及び今後の独立行政法人移行の方針を明示
平成13年	○57の独立行政法人が発足(4月)

(備考) 独立行政法人評価年報(平成14年度版)から作成

表5 独立行政法人数の推移

年月	法人数	年月	法人数
平成13年 4月	57法人	平成16年 2月	1法人(累計94)
平成14年 4月	1法人(累計58)	平成16年 3月	1法人(累計95)
平成14年 7月	1法人(累計59)	平成16年 4月	10法人(累計105)
平成15年 4月	3法人(累計62)	平成16年 7月(予定)	2法人(累計107)
平成15年10月	30法人(累計92)	平成16年10月(予定)	1法人(累計108)
平成16年 1月	1法人(累計93)		

(備考) 総務省ホームページから作成

(2)独立行政法人創設の背景

独立行政法人発足までの流れは上述の通りだが、そもそも独立行政法人は、どのような理由で創設されたのであろうか？独立行政法人という概念は、橋本行革において中心的役割を果たした「**行政改革会議**」での議論から生まれたものである。また、同概念はそもそも行政機能の減量を目的とした中央省庁における「**企画と執行の分離**」という構想から派生したものであり、検討の過程においては、イギリスのエージェンシー制度を参考にしたと言われている。独立行政法人創設に関する草創期の議論を理解することは、今後の独立行政法人を考えるにあたって重要な点であり、ここでは、独立行政法人制度創設に関する詳細な調査研究を行った(財)行政管理研究センター発行の「行政改革の社会経済への影響に関する調査研究-独立行政法人制度の創設-」を参考にしつつ、その制度創設過程を時系列に見ていくこととする。

①日本版エージェンシー構想導入の背景

独立行政法人という名称が使用される以前、同概念を表す名称はイギリスのエージェンシー制度に倣って、エージェンシーという名称が使用されていた。日本版エージェンシー構想が具体化し始めたのは1996年になってからだが、導入の時代背景としては以下の3点が挙げられている。

- ・行政機関への不信、財政悪化等から行政改革、特に中央省庁再編が重要なテーマになっていたこと
- ・「企画と実施の分離」という発想は既に第一次臨調でも示され、また、90年代の日本経済低迷を背景に、民間でもアウトソーシングや分社化といった流れがあり、それなりの下地があったこと
- ・イギリスのエージェンシー制度には、日本でも肯定的評価が与えられてきたこと

このような状況の下、96年5月には自民党行革推進本部の水野清本部長、柳沢伯夫事務局長らが欧州を視察、8月には自民党の選挙公約ともいえる「橋本行革ビジョン」が外庁制導入を打ち出すことになる。その後、行革が主要テーマとなった96年10月の第41回衆議院議員総選挙で自民党が勝利した結果、96年11月21日に橋本総理を会長とする行政改革会議が発足、同会議において日本版エージェンシー構想導入が本格的に検討されることとなる。

②独立行政法人制度の基本設計

前述した通り、独立行政法人の本格的検討、すなわち制度設計は、行政改革会議の場で行われた。独立行政法人という名称も、同会議で初めて使われたものである。同会議は、96年11月の第1回会議から98年6月の最終会議まで1年7ヶ月もの

長期にわたり合計60回もの会合を開催する等、大変な労力とエネルギーをもって行われた。しかも、会議の議事録が全てインターネットで公開される等、議論の具体的な推移がわかる画期的な会議であった。

ここでは、独立行政法人創設を理解する上で参考となる点を、行革会議における3回の会議(第11回、第15回、第28回)でのポイントを示すことで紹介したいと思う。なお、本章の目的は独立行政法人制度導入の基本的な考え方を検証することにあるため、対象機関の選定や同法人の法案成立過程、また、会議での大きな論点の一つにもなった職員の身分問題(公務員型か非公務員型か)等については省略することとする。

第11回会議(97年5月1日)

第11回会議では、各委員の意見陳述を要約した中間整理が行われている。主なポイントは以下の通り。

○企画立案機能と実施機能の分離に関する考え方

- ・中央省庁は実施機能を分離して企画・立案・調整機能に純化し、政策の選択肢を提示。行政が高度化・複雑化する中で実施機能を切り離し、中央省庁の機能を企画立案に絞ることは、目標管理の徹底を促進し、政策の硬直化を防止し、不透明な行政指導を排除することに寄与。
- ・企画・立案・調整機能と実施機能とを分離することはある程度は可能であろうが、そのメリットは何かを個別に検討すべきであって、必ずしも一般原則にはならず。それ以前に全体の仕事そのものを縮小すべき。
- ・行政が高度化、複雑化している中で、実施部門から離れて有効な政策の企画・立案・調整を行い難い部分あり。

○エージェンシーの導入

- ・公的役割を終えた実施機能は廃止するか民営化すべき。なお公的役割を残し、現業的マネジメントで効率化を図るべきものはエージェンシー化すべき。エージェンシー化の狙いは、政府をスリム化(行政組織改革で誕生する巨大省庁を”分社化”)する点にあり。

○エージェンシー導入の問題点

- ・外国で、その国の事情を背景として生まれたエージェンシーなる制度は、スリム化検討の参考にはなるとしても、無批判に前提とし、その「導入」という形で議論されるべきではなく、我が国の従来の外局そして特殊法人の両制度をベースとしてその改善を考え、今後あるべき外局制度、特殊法人制度はどのようなものか、

という問題として、全体を捉えるべき。その際の検討の中心は、人事・会計制度、業績評価システム等、の改善。この点で、民間企業のメリットを取り入れることが制度改革の中心。

○エージェンシーの具体的な仕組み

- ・エージェンシーが従来の特種法人の二の舞にならないよう、効率的運営とサービスの向上を可能とし、運営を透明化するための仕組みを工夫する必要あり。事務・事業の性格に応じたふさわしい責任と権限を持った弾力的な運営を可能とする経営形態の制度設計の検討。
- ・目標を設定し、その達成度合いによって成果を評価する仕組みの導入。

○エージェンシー化の対象業務例

- ・当面、エージェンシーが扱う業務は、収益性は低い政府が扱ってきた業務で、公務員としての権力行使や裁量の少ないものを対象。対象業務は、免許証の発給、パスポート、官庁営繕、登記、印刷、造幣、統計、特許審査、測量、国有財産、国立公園管理など。
- ・自衛隊や国税庁はエージェンシー化の対象外。他の執行機能は原則としてエージェンシー化し、特種法人に近い形。
- ・収益性があるとみられる造幣などは民営化を視野。

第15回会議(97年5月28日)

第15回会議では、**初めて独立行政法人という名称が使われる**と共に、エージェンシー(独立行政法人)のイメージ試案が提出された。主なポイントは以下の通り。

○中央省庁の在り方及びエージェンシーについてのイメージ試案

	主たる機能
本省	政策立案及び高度な政策判断を要する業務の実施
外局	私人等の権利に直接影響を及ぼす業務のルールに則った中立・公正・透明な執行
独立行政法人	公共性・公益性の高いサービスの効率的・高品質な提供
特殊会社及び民営化を含めて検討	企業的性格の強い業務の提供
民間	公益法人:補助等を要する公益性のある事業の実施 民間営利法人・民間委託

○独立行政法人の業務イメージ

- ・公共的・公益的性格から、実施主体に特別の義務・能力等が必要とされる事務

事業で、効率的・効果的な実施のため、法人格を付与して行わせることが必要なもの

- ・民間の自由意思に委ねた場合には、必ずしも実施される保証がない(ex. 採算性がない等)が、公共上の要請からその存在が必要とされる事務事業
- ・現業的業務、事業会計(特別会計)業務、施設等業務など、広範に検討

○現状の行政組織・運営の問題点と目指すべき方向

問題点	目指すべき方向
評価に関する仕組みがない	業務管理の在り方～中期的目標管理と評価・見直し
弾力的な財務運営が困難	財務運営の在り方～評価可能な形式の導入と運営の弾力化
組織・人事管理の自律性に限界	組織・人事管理の在り方～自律性とインセンティブの付与
効率化・質の向上のインセンティブが働きにくい	情報の公開
組織・運営の見直しが制度化されていない	定期的な見直し

第28回会議(97年9月3日)

第28回会議では、8月18日から21日にかけて行われた計24時間50分にも及ぶ集中審議の末取り纏められた、中間報告が決定された。同報告における主なポイントは以下の通りであるが、これらポイントの殆どがそのまま最終報告にも反映されており、独立行政法人の基本設計は、本中間報告において事実上決定されたと考えられる。

○制度創設についての基本的な考え方

- ・政策立案機能と実施機能の組織的分離により、それぞれの機能の充実・高度化を図る。
- ・実施に係る事務事業のうち、公共的・公益的性格から、実施主体に特別の義務・能力等が必要とされる事務事業で、効率的・効果的な実施のために、国とは別の法人格を付与して行わせることが必要なものについては、「独立行政法人」を創設し、当該事務事業を行わせることにより、目的に即した弾力的な組織・運営の実現を可能とする。

○制度設計に当たっての基本的な考え方

- ・独立行政法人の組織・運営の在り方を考える上での基本は、「事前管理重視か

ら事後チェック重視への転換」。すなわち、独立行政法人については、運営の細部にわたる事前関与・統制から、国民の求める成果の達成を重視する事後チェックへ、重点の移行を図る。

- ・具体的には、組織運営上の裁量・自律性を可能な限り拡大することにより、弾力的・効果的な業務運営を確保する一方、業務運営目標の設定や民間的手法の導入により、効率化・質の向上といった国民のニーズに即応した結果の追求を重視。こうした方針を実現する仕組みを考えるに当たっては、評価の実施、自律性の付与、自発性の付与という3つの視点が重要。

○独立行政法人の対象となる業務の基準

- ・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。
- ・一方、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すべき事務事業については、国が直接の主体となって実施する。
- ・現在国が実施している事務事業の中には、上記のいずれにも該当しないものが存在。これらの事務事業は、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、一方、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障がなく、実施されないときには、社会経済や国民生活の安定等に著しい支障を生ずる。こうした事務事業については、その公共的性格にかんがみ、一定の能力を有する機関(＝独立行政法人)を設けて、その実施を行わしめることにより、事業の確実・適正な実施を確保することが必要。
- ・また、こうした領域に属する事務事業の性質は、強度の権力の行使や資源の配分といった国が自ら主体となって直接行う必要のある業務とは異なり、いわばサービス性の濃い業務といえる。したがって、その組織・運営の在り方としては、性質に応じた効果的・弾力的な組織・運営の仕組みを設定すべき。(これにより、効率性や国民の求める水準の質の追求もより徹底されることとなる。)

2. 特殊法人等改革との関係

(1) 特殊法人との関係

では次に、独立行政法人制度を理解する上で不可欠の、特殊法人との関係を見ていくこととする。前述の通り、独立行政法人は中央省庁改革の一環としての「企画と執行の分離」から派生したものであり、構想当初は特殊法人との関係を特別意識したものではなかった。ところが、構想が具体化するにつれ、小渕行革の公約となった国家公務員の20%の定員削減目標(後に自民党と自由党の協議により25%となる)等もあって、同法人はイギリスのエージェンシーとは異なり、国家行政組織の枠外に置かれる事となり、結果的に特殊法人との違いが明確でなくなってしまった。実際、独立行政法人制度の生みの親でもある藤田宙靖前東北大学教授は、「**改良型の特**

殊法人」と評している(ジュリスト1999. 6. 1号 P. 113)。そこで、行革会議最終報告では、以下の通り特殊法人との関係に触れた上で、特殊法人の独立行政法人化を促す表現がなされている。

「この制度は、国家行政組織外の主体によって担われる公的な事務・事業について、その組織、運営等に関する新たな基本原則を確立するものである。したがって、従来の特殊法人等についても、先に述べた徹底的な見直しをまず実施し、なお維持・継続すべきと判断された業務については、独立行政法人化の可否についての検討を視野に入れるとともに、特殊な法人として存置すべきと判断された法人についても、独立行政法人制度のねらいとするところが生かされるよう、適切な運営が図られなければならない」

(2) 小泉内閣による特殊法人等改革

このように、独立行政法人化の検討が提起された特殊法人等の改革は、実際どのように進められたのであろうか？ここでは、その点に若干触れておくこととする。特殊法人等の改革は過去の行政改革においても取り上げられてはきたが、2001年4月に発足した小泉内閣による特殊法人等改革は、質量共に過去の行政改革を上回るものとなった。同改革の中心となったのが、2001年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」であり、その主なポイントは以下の通りである。なお、特殊法人等とは特殊法人と認可法人のことを指す。

① 改革の意義

改革の意義としては、大きく以下の3点が指摘されている。

- ・ 設立当初の社会的要求を概ね達成し、時代による変遷と共にその役割が変質、低下する等、その必要性に疑問が呈されていること。
- ・ 経営責任の不明確性、事業運営の非効率性・不透明性、組織・業務の自己増殖性、経営の自立性欠如等、組織形態等の仕組みへの厳しい指摘。
- ・ 平成13年度において補助金5.3兆円、財政投融资24.4兆円という巨額の財政支出・借入れがなされていること。

② 改革の進め方

改革は上記指摘に沿って進められることとなり、具体的には「中身」と「器」の両面から見直しが行われた。「中身」とは、特殊法人等の個別の事業の見直しであり、事業の意義が低下していないか、著しく非採算ではないか、民営化の方が効率的ではないか等の基準に基づき行われた。一方、「器」の見直しの中心になったのが、まさに独立行政法人であった。行政改革推進事務局のホームページによれば、2004年6月7日現在で全163の特殊法人等のうち、133法人の組織形態について表6の通り必要な措置が講じられ、特殊法人28、認可法人9の合計37の法人が独立行政法

人化されている。

表6 特殊法人等整理合理化計画の実施状況

	組織形態	特殊法人	認可法人	計
措置済	廃止	7	8	15
	民営化等	17	19	36
	独法化	28	9	37
	共済組合として整理		45	45
	現状維持	1	4	5
今後措置予定	廃止	2		2
	民営化等	8	1	9
	独法化	1		1
	引続き検討	13		13
	計	77	86	163

(備考) 行政改革推進事務局ホームページから作成

3. 制度創設をどう評価するか？

以上、独立行政法人制度の設立を、その創設の経緯と特殊法人改革との関連において見てきたが、今回の一連の改革をどのように評価すべきであろうか？この点の検証は、今後の同法人のあるべき姿を考える上で避けられない点でもある。私は、大きく3つのことが指摘できると考えている。

1点目は、独立行政法人という新しい「器」が出来たことにより、これまで指摘されてきた特殊法人や行政組織に関する様々な問題点の解消が期待されるという点である。一方、**その成否は今後の同法人の運営にかかっており**、法人自身の真の実力が試される時代に入ったということも指摘できる。

2点目は、「企画と執行の分離」は、あくまでも行政組織の効率化という行政管理上の改革であって、独立行政法人創設の意義もその域を出るものではないという点である。つまり、そこには**公共性をどう捉えるかという視点が乏しく**、単にこれまで中央省庁で行っていた業務を独立行政法人に移し変えただけと言われても仕方のない点がある。行革会議では、垂直的減量やアウトソーシングという言葉が使われ、あたかも公共性に対する見直し(すなわち減量)が行われたような感じを与えるが、行政組織、独立行政法人のどちらが実施するにしろ、双方とも公共的業務を行っている点については何ら変わりがない。また、独立行政法人の財源が税金で賄われていることを考えれば、財政的な減量が行われたわけでもなく、減量の意味が不明確ともいえる。従って、今回の改革は、今後の効率化が期待できるという行政管理上の改

革としてはそれなりの意味があるものの、公共性に対する改革としては不十分なものであったと言わざるを得ない。

3点目は、特殊法人等改革に関連した点である。特殊法人等改革では、独立行政法人創設と異なり、「器」の見直しに留まらず「中身」の見直しが実施され、表6に見られる通り17法人の廃止、45法人の民営化、また、財政支出自体も1.1兆円(2002年度予算)という額の削減が実現された。この点は、数字の上から言えば、確かに評価される結果であり、国民も一定の成果を挙げたと感じていることであろう。しかし、その中身は果たして十分な内容を伴ったものと言えるだろうか？私は、以下の点から、若干の疑問を感じている。

- ・特殊法人等について様々な問題があることは事実だが、国民の意識が「特殊法人＝悪」という図式に傾倒しすぎた結果、廃止ありきというような風潮が蔓延してしまい、果たして冷静かつ客観的な分析が十分行われたといえるであろうか。
- ・中身、すなわち各法人の個別事業見直しは各省庁からのヒアリングという形で行われたわけだが、果たして現実を十分に反映したものとなっていたのだろうか。というのも、これまで特殊法人等が行う事業については、残念ながら事業成果の評価という視点が乏しかったため、見直しに際しても、現実に則した具体的な分析というよりは、抽象的な必要性論から行われてしまったのではないか。

以上の点から、独立行政法人制度創設をどう評価すべきであろうか？私はやはり、本制度創設の意義は高いと考える。確かに現状は、「器」の整備に留まっている点は否めない。しかし、少なくとも、その「器」によって問題点の解消を図る仕組みが内包されたこと、独立行政法人及び国民の意識次第では、公共性に関する客観的な議論を行う可能性が開かれたこと、等を考えた場合、いわゆる「官」の置かれた現状の打破、明るい未来に向かっての第一歩として評価されるべきではないだろうか。最も気になる点は、独立行政法人で働く人々、すなわち**職員が一連の改革をどのように受け止めているか**という点である。この点は見過ごされがちだが、極めて重要な点である。私の個人的印象ではあるが、マスコミ等の一方的な報道もあり、職員自身の士気は相当程度落ちている、あるいは困惑しているといえるのではないだろうか。これまでの改革が「器」の改革に留まっており、真の改革は今後行われる「中身」の運営にかかっていることを考えれば、今後は当然、職員の意識というものをより重視していかなければならない。従って、マスコミを含めた国民は、厳しくも暖かい建設的な目で、今後の改革の推移を注視していく必要があるのではないだろうか。

4. 求められる「人」の改革

では具体的に、独立行政法人職員の意識改革としてどのような点に留意する必要があるだろうか？ここでは、序章とも重複するが、以下3点指摘したい。

1つ目は、自ら行っている業務の意義や目的、特に、「公共性」ということについての認識を深めることである。そして、行っている業務に対して常に公共性があるかどうかを問い続けるとともに、必ず職員の立場ではなく、納税者の立場から考えるように心掛けるべきである。

2つ目は、組織や個別事業に関する問題点の客観的な把握に努めるということである。全ての改革は、正確な問題点の把握から始まるわけであり、これまではあまりにもこの点が疎かであったと言わざるを得ない。評価という視点を十分に意識してこなかった省庁及び特殊法人側に責任があることは当然だが、厳しい言い方になるかもしれないが、それらを要求してこなかった国民の側にもそれなりの責任があるのではないだろうか。従って、今後は独立行政法人側が具体的な情報を十分提供した上で、納得できる説明をするとともに、国民もそれら提供された情報を基に建設的な検討を行う必要がある。

最後に、今回の改革は明るい未来への第1歩であり、**チャレンジ精神をもって前向きに捉えるべき**ということである。大きな変化でもある評価制度の導入も、自らの行っている内容に自信があれば、プラス面として解釈することが出来る。情報公開、情報発信により国民が納得できる説明を行うと共に、国民も評価すべき点は正當に評価し、その対価を認めることが必要であろう。

第2章 独立行政法人職員心得七カ条

第一条 「公共性」を心得る

序章及び第1章でも触れた通り、独立行政法人職員にとって、「公共性」に対する理解を深めることは大変重要な点である。「公共性」という概念は非常に奥深く、その認識の重要性を頭では理解していても、日々の業務に追われる状況においては、なかなか理解を深めるまでには至らない。また、「公共性」という概念自体、近年その再構築を迫られている状況にあり、その点も理解を困難にしている面がある。従って、ここでは「公共性」への理解を深める上で参考となる点をいくつか紹介し、今後、独立行政法人職員が自らの事業等に活かす一助としたい。

1. 辞書では？

「公共性」及び「公共」を辞書で確認すると、表7の通りとなる。

表7 「公共性」、「公共」の意味

	【公共性】	【公共】
広辞苑	① 広く社会一般に利害や正義を有する性質。	① 社会一般。おおよけ。
大辞林	① 広く社会一般に利害・影響を持つ性質。 ② 特定の集団に限られることなく、社会全体に開かれていること。	① 社会全体に関すること。おおよけ。 ② おおよけのものとして共有すること。

2. 公共性と集団

上述の辞書上の定義から、「公共性」が社会に深く関わる概念であることがわかる。では、「社会」とは一体何であろうか？ これまた辞書によれば、表8の通りと定義されている。表からわかる通り、「社会」とは、人々が共同生活を行うにあたって自然発生的に、あるいは利害・目的等に基づいて人為的に作られた集団であり、要は人々の集まりとしての集団ということである。従って、「公共性」は、それが生じるベースともいえる集団を何に求めるかによって、自ずとその内容も異なってくると考えられる。この点は後述するとして、いずれにしても、「公共性」とは、**集団に深く関わる概念**であるということ、ここでは押さえておくこととする。

表8 「社会」の意味

広辞苑	①人間が集まって共同生活を営む際に、人々の関係の相対が一つの輪郭をもって現れる場合の、その集団。諸集団の総和から成る包括的複合体をもう自然的に発生したものと、利害・目的などに基づいて人為的に作られたものがある。家族・村落・ギルド・教会・会社・政党・階級・国家などが主要な形態。
大辞林	①共通の空間に継続して集まり生活している人々のまとまり。また、集まっている人々の結びつき。 ②同じ傾向・性質、あるいは目的をもつ人々からなる集団。 ③(自立して生活していく場としての)世の中。世間。

3. アーレント、カントによる公共性論

ところで、「公共性」ということについて、これまで人間は何を考えてきたのであろうか。実は、公共性に関する思想は古くは古代ギリシャにまで遡ることが出来、かの有名なアリストテレスを公共哲学の祖とする文献もある。ここでは、公共性を考える上で避けることの出来ない2人の思想家、アーレントとカントによる公共性論を紹介することとする。

(1)アーレントの公共性論

ユダヤ人のハンナ・アーレント(1906－1975)は、公共性をはっきりと定義したことで知られる思想家である。以下は、山脇直司「公共哲学とは何か」からの引用である。

「彼女は1958年に出版された『人間の条件』で、「公共的なもの」をつぎの二つの意味で定義しました。「万人によって見られ、開かれ、可能な限り最も広く公示されている現れ」という意味と、「私たちすべてに共通する世界」という意味です。(中略)彼女は、万人や私たちということばを、均質で画一化された万人や私たちという意味ではなく、「共通性」のみならず、「独自性をもつ多種多様な人々の構成体」という意味で用いたことに注意しなければなりません。」(「公共哲学とは何か」P. 20)

アーレントは、古代ギリシャのポリスこそが公共性を実現していた場であるとし、私たち全てに共通する世界とは、人々が異なる他者とのコミュニケーションを通じて作るものであって、特定の考えを人々に強要することで成り立つものではないとしていた点に注目する必要がある。

(2)カントの公共性論

ドイツの哲学者カント(1724－1804)も、公共性を考える上で非常に重要な考えを示している。以下は、公共哲学共同研究会(公共性の研究を目的として、日本を代表する学識経験者によって行われた研究会)の成果として出版された、公共哲学

シリーズからの引用である。

「カントが『啓蒙とは何か』(1784年)において『理性の公共的使用』と『理性の私的使用』を区別したことはよく知られている。『理性の公共的使用』とは、人びとが自らの属する集団や組織の利害のために理性をはたらかせることである。(中略)自らの属する共同体—たとえそれが国民共同体であれ—の利害に仕えることは、カントによれば、公共性によって特徴づけられるべきではないのである。『理性の公共的使用』とは、自らの共同体を超えて一般的な他者—世界市民社会のメンバーである『本来の意味での公衆全体』—に向かって自らの意見を表明することである。カントが『公共性』という概念によって擁護するのは、共同体の拘束を超える、あるいは超えようとするこうした自由な言論の実践なのである」(公共哲学3「日本における公と私」P. 106、107)

つまりカントによれば、「公共性」とは、自ら属する集団の利害に拘束されている限りは私的であり生じることはなく、自らの集団の利害を超える言論や活動においてのみ、それが生じるといっているわけである。

4. 公共性の仮定義

以上の点を踏まえ、公共性を心得る上で必要となる、公共性の定義について考えてみる。既に述べた通り、日本での「公共性」に関する本格的な研究はまだ始まったばかりであり、その定義についても、「公共性」の意味するところが広範、複雑かつ多様なため、未だ確固たるものが存在していないのが現状である。従って、ここでは上述の点を踏まえ、私なりの公共性の仮定義を示してみることとする。

辞書によれば、「公共性」とは「広く社会一般に利害・影響を持つ性質」と定義されている。社会というものの意味を勘案し、これをより具体的な言葉で表現すれば、「自然発生的に、あるいは人為的に作られた人々の集まりとしての集団全体における共通の関心」ということになるのではないだろうか。更に、アーレント及びカントによる、集団の内外に対する排他的思想を排除すべきという指摘を踏まえた場合、「**内外に対する非排除性に留意した集団における共通の関心**」と仮定義してはどうだろうか。つまり、公共性という概念を考える場合、集団の共通の関心という点に注目する一方で、共同体内における関心としての共同性と公共性は異なるものだという点にも併せて留意する必要があるということである。

5. 現代日本の2つの公共性言説

さて、現在の日本において、「公共性」はどのように解釈されているのだろうか？先に触れた通り、「公共性」はその概念の再構築が図られている状況にあり、専門家からも様々な意見が出される等、未だ定まった解釈は存在していない。ただ、そのような中でも代表的言説というものが存在する。ここでは、「公共性」を巡る現代日本における2つの代表的言説、すなわち市民的公共性と国民共同体的公共性を紹介し、「公共性」への理解を深める一助としたい。なお、これら2つの言説の違いは、先に指摘した「公共性」が生じるベースともいべき集団を、何に求めるかという点から派生しているとも考えられる。

(1)「市民的公共性」とは何か？

「市民的公共性」言説とは、「公共性」は、市民の自発的な意思、活動の中から生まれるものという言説である。つまりこの言説では、「公共性」が生じるベースともいべき集団を市民によって構成される市民社会に置いている。市民社会の定義は一樣ではないが、ドイツの哲学者ハバーマスの見解は以下の通りである。

「市民社会とは国家と市場とを排除した民衆の自発的な公的領域にほかならず、この民衆の公的領域としての市民社会は、『教会、文化サークル、学術的社会、独立のメディア、スポーツ関係の共同社会、レクリエーション関連の集団、市民フォーラム、市民運動、職業団体、政党、労働組合、オルターナティブな諸施設など』によって構成される」(公共哲学5「国家と人間と公共性」 P. 118)

(2)「国民共同体的公共性」とは何か？

一方、「国民共同体的公共性」言説とは、「公共性」は、エートスや魂といった倫理的規範を含んだ国民共通の価値倫理の中から生まれるものという言説である。そして、現代日本において失われているこのような価値倫理を、歴史的遺産の中から発見し創り出していかなければならないとし、そのベースを共同体というものに求めている。つまりこの言説では、「公共性」が生じるベースともいべき集団を国民共同体に置いているわけである。ここで注意しなければならないのは、この国民共同体とは、統治機構としての国家を意味するものではないという点である。つまり、あくまでも国民によって構成される共同体の中に公共性を見出そうとする考え方であって、統治機構としての国家の強化自体を目的とするものとは異なるという点に、常に注意を払っておく必要がある。

(3)2つの言説による相互批判

「市民的公共性」言説と「国民共同体的公共性」言説は、相互批判を行っている。これら2つの言説、すなわち、両者による相互批判は、夫々の言説を理解する上での参考にもなるので、以下の通り紹介することとする。

①市民的公共性から国民共同体的公共性への批判

- ・一部の集团的利益により、国家が私物化される危険がある(かつての軍部独裁)。
- ・共同体がその外部に対し排他性を発揮することから、外部に対する排除の論理が出てくる。
- ・共同体がその内部に対し等質性を要求することから、内部に対する排除の論理が出てくる。(多元性の危機)

②国民共同体的公共性から市民的公共性への批判

- ・市民概念は抽象的でわかりにくく、日本社会に根付いていない。
- ・現在の市民社会は価値倫理喪失状態にあり、まともに機能していない。

(4)2つの言説をどう捉えるべきか？

以上の2つの言説を踏まえ、我々は公共性をどのように捉えるべきであろうか。既に触れた通り、市民的公共性と国民共同体的公共性という2つの言説の違いは、公共性が発生するベースともいべき集団を何に求めるかという違いでもある。市民的公共性は、それを市民が中心となる市民社会に求め、国民共同体的公共性は、それを言うなれば庶民とも言うべき人々が中心となる共同体に求めている。私自身は、簡単ではないものの、やはりこれら2つの言説のベストマッチングを追求すべきと考える。というのも、市民は能動的で、かつこれからの時代の公共性を考える上で不可欠の存在ではあるものの、依然として理想主義的な感じが拭えず、一方、庶民は地に足が着いていて現実感覚に優れているものの、受動的な存在であり、どちらかの存在が最適とは言い難いからである。

では、市民、庶民のベストマッチングの存在とは、果たしてどのような存在であろうか？論理的に考えれば、**現実**に根ざし、**能動的に理想を追求する民**ということになる。このような存在を表す適切な言葉は今のところ見当たらないが、いずれにしても、このような存在をベースにした集団、すなわち国民共同体をベースにしつつ市民的発想を取り入れた集団にこそ、真の公共性が発生するのではないだろうか。

6. 「公共性」をどう心得るか？

これまで紹介してきた「公共性」を巡る専門家の議論は、実際に「公共性」に携わる現場の人々にとっては、残念ながら抽象的でわかりにくいものと思われる。独立行政法人職員を始めとする現場の人々のもつぱらの関心が、自らの行っている事務・事業等が果たして公共性を満たしているかどうかという点にあることを考えれば、それも当然のことである。しかし、だからといって、「公共性」に関する研究内容を知らなくていいということにもならないのではないだろうか。大切なのは、このような専門家の議論を如何に現場に活かしていくかという視点である。ここでは、そのような視点に立

ち、現場の人々が「公共性」をどのように心得るべきかということについて考えてみたい。

独立行政法人職員にとって公共性を心得るといことは、具体的に言えば、自らの行っている事務・事業等が公共性を満たしているかどうかを考えるということに他ならない。上述4. の公共性の仮定義に従えば、対象となる事務・事業等が、公共性を満たしているかどうかを知るためには、それが以下の3条件を満たしているかどうかで判断できるのではないだろうか。

- (1) どのような集団における関心事項か？
- (2) 当該集団内における共通の関心事項か？
- (3) 当該集団の外においても、その関心事項は共有されうるものか？

これまで、公共性という点を与件として捉えてきた独立行政法人職員にとって、上記3条件を証明することはなかなか容易なことではないと思われるが、今後ますます公共性というものが問われる時代にあっては、避けて通れない課題でもある。

7. 具体的な共通の関心とは？

では、具体的な共通の関心事項とは一体どのようなものであろうか。ここでは、国レベルでの共通の関心事項と、住民レベルでの共通の関心事項について、参考となる資料を紹介することとする。

(1) 国レベルでの関心事項

国レベルでの共通の関心事項を示すものとしては、行政改革会議で示された「国家の4機能」というものが参考になる。また、国益を明示したものとして、小泉首相の下に設置され2002年11月に公表された「対外関係タスクフォース」による報告書があり、これら2つの資料とも参考になるので、本稿末の資料編に収録することとした。なお、これらが真の国レベルでの共通の関心事項、すなわち公共性を満たしているかどうかについては、その担い手の一端でもある独立行政法人も、積極的に立証する責任があるとも考えられる。

○国家機能の4分類と主要行政課題(行政改革会議資料より抜粋、詳細は資料編)

- I 国家の存続
 - ・国際社会の平和と繁栄への貢献、国家主権の確保
 - ・わが国の平和・安全秩序の維持・確保 等
- II 国富の確保・拡大
 - ・健全な財政の確保、通貨の安定、金融秩序維持
 - ・産業競争基盤の維持・向上による強靱な経済の形成
 - ・エネルギーの安定供給の確保
 - ・国土の整備・開発・利用・保全 等

Ⅲ 国民生活の保障・向上

- ・食料の安定供給の確保
- ・環境の保全と自然保護
- ・少子高齢社会における国民生活・福祉の向上 等

Ⅳ 教育や国民文化の継承・醸成

- ・創造的な人材の育成と先端科学技術、学術や文化の振興 等

○日本の基本的な国益(21世紀日本外交の基本戦略より抜粋、詳細は資料編)

では、日本の基本的な国益とは何か。

第一に、日本の平和と安全を維持し続けることである。

第二に、自由と民主主義、そして人権の擁護である。

第三に、自由貿易体制の維持が日本の国益の根幹にあることは、改めて述べるまでもない。

第四に、学術文化教育を始めとする国民間の交流の積極化である。

(2)住民レベルでの関心事項:政策マーケティング

一方、住民レベルでの共通の関心事項を示すものとして、青森県庁が行っている政策マーケティングという取組みを紹介したい。これは、政策分野に民間企業で行われているようなマーケティングという手法を取り入れるという取組みであり、大変興味深い内容となっている。その成果は、「政策マーケティングブック」という冊子によって公開されるとともに、毎年その内容が更新されている。私もホームページで公開されている内容を見たが、大変素晴らしい取組みだと感じた。特に、政策立案に不可欠の住民ニーズの吸い上げという部分は、独立行政法人にとっても大変参考になる内容だと思われる。詳細は、県庁のホームページを見ていただくとして、ここでは、初期に行われたニーズ吸い上げの手段を紹介するに留める。

- ・県民意識調査(県民5000人対象)
- ・グループインタビュー(集団面接調査、県内6地域で計11回)
- ・個別の具体項目に関するアンケート(県民1223人対象)
- ・中間報告書を通じて、県民・各種団体から意見聴取
- ・現状値アンケート(県民2000人対象)
- ・めざそう値・分担値調査(県内各分野の実務家390人対象)

第二条 「担い手」を心得る

前条で示した通り、公共性が国や自治体等の集団における共通の関心であると考えた場合、その達成は集団内の成員全員の協力の下になされると考えるのが普通ではないだろうか。ところが、序章でも指摘した通り、日本では公共性の担い手は「官」であるとのイメージが広く浸透しており、これまで官以外の主体が公共性に関わるということが殆どなされてこなかった。何故、このような公＝官というイメージが定着してしまったのであろうか？公共哲学の研究成果によれば、このような公私概念の原型成立は、実に奈良時代にまで遡ることができるという。

本条では、前条で紹介した公共哲学共同研究会による成果から、日本における公私概念の歴史的変遷(主として、水林彪氏論文「日本的『公私』観念の原型と展開」から引用)を紹介し、公＝官というイメージ定着の原因を明らかにすると共に、このようなイメージ打破を図る上での公共性の担い手について考えてみたい。

1. 日本における公私概念の原型成立

(1)「オホヤケ」と「ヲヤケ」

今日の「公」の訓読語である「オオヤケ」の語源は古く、ヤマト言葉の「オホヤケ」と言われている。「ヤケ」とは、在地豪族の敷地・建物群からなる一区画の経営施設(奈良時代には、「宅」や「家」という漢字が当てられていた)を指しており、「オホヤケ」とは大きな「ヤケ」を、「ヲヤケ」とは小さな「ヤケ」を意味していた。また、「オホヤケ」が「ヲヤケ」を内包する包摂関係にあったと言われている。つまり、7世紀以前における当時のヤマト言葉には、公私概念を表す言葉が存在せず、「オホヤケ」という言葉は、単に豪族たちの経営施設を指す言葉だったのである。

(2)「オホヤケーヲヤケ」から「公(オホヤケ)ー私(ワタクシ)」へ

その後、7世紀から8世紀の中国文化の大規模受容に伴って、公私概念も中国から日本に導入されることになる。その際、「公」は「オホヤケ」と結びついて「公(オホヤケ)」となり、国家機構及びこれを担う支配層を意味する概念となった。一方、「ヲヤケ」という言葉は消滅し、新たに非国家的個別的領域を意味する「私(ワタクシ)」という言葉が造語されることになった。このことにより、初めて日本に「公(オホヤケ)ー私(ワタクシ)」という概念が定着することになる。

(3)社会の「公」は成立せず

上述の「公」概念導入において留意すべき点は、社会の「公」という概念が成立しなかったという点である。当時の中国における「公」概念には3つの「公」というものが存在し、夫々、官庁・官僚等を表す国家の「公」、世論・公開等を表す社会の「公」、

公平・公正等を表す天下の「公」と呼ばれていた。ところが、これらの内、日本に導入されたのは国家の「公」のみであった。そのため、公(オホヤケ)は国家機構及びこれを担う支配層を意味することになり、社会的公共という意味での「公」は成立しなかった。実は、この点がその後の日本の公私概念にも大きな影響を与え、現在でもその影響を強く残していると考えられている。

(4)大宝律令(701年)にみる「公(オホヤケ)－私(ワタクシ)」

上述の公私概念を裏付けるものは、701年に成立した大宝律令にも多く見ることができる。以下、いくつか紹介することとする。

公田(国家機構を運営するための田)⇔私田(その他の田:口分田等)

公奴婢(国家の奴婢)⇔私奴婢(諸個人の奴婢)

公廨(役所)⇔私邸 公牛馬⇔私牛馬 公材木⇔私材木

また、古事記(712年)にも、国家の支配層としての貴族層を意味する「公民」という言葉が使われている。ちなみに、公民と対になる言葉は、私民でなく人民である。

(5)懇田永年私財法を契機に公私概念が変容

このようにして成立した「公(オホヤケ)－私(ワタクシ)」概念は、早くも743年の懇田永年私財法(注1)を契機としてその中身を変容させていく。ここでは、口分田(注2)の位置付けの変化から、その変容を見ていくこととする。

8世紀初頭まで、口分田は人民に割り当てられた田であるということから、私田と位置付けられていた。これに対し、公田とは国家機構を運営するための田であり、職分田や位田等の官位に応じて支給される田がその代表例であった。

このような状況に変化を与えたのが、743年に成立した懇田永年私財法であった。同法は、各人が自力で開墾した土地を子孫に永代にわたって相続させることができるというものだが、これにより開墾された田(懇田)が新たに私田と位置付けられるようになった。これに伴い、従来、私田と考えられてきた口分田は、国家が人民に割り当てた田であるという考えの下、公田に位置付けられることとなった。つまり、同法の成立によって、公田の意味する範囲が広がる一方、私田は、公的地位を有する者がその地位を利用して取得する田という全く新しい意味に変化した。また、これに伴って、全ての土地・人民の私有を認めないという公地公民制(注3)は崩れ、更に、公田の変化に伴って公民の概念も変化する事となった。すなわち、これまでの公民が貴族層を指す語だったのに対し、公田を耕す百姓も公民と認識されるようになったのである。

以上を整理すると、以下の通りとなる。

公:狭く国家機構及びこれを担う貴族層 私:非国家的個別的領域



公:広く国家的関係を捉える概念 私:国家的関係の外側の領域

- (注1) **墾田永年私財法**:743年に発布された墾田についての法令。三世一身法による田地の収公期限を廃止し、墾田は永年収公しないことを定めた。ただし位階によって墾田地の占定面積に制限を付し、占定には国司の許可を得ること、占定後3年間開墾しなければその権利は失われ、ほかの者が改めて申請できるとした。また国司が在任中に開墾した田は任期終了時に収公されることとなった。765年にいったん廃されたが、772年に再び開墾田を私財とすることが認められ、この時占定面積の制限もなくなったものとみられる。
- (注2) **口分田**:古代の班田収授法で、戸を単位として農民各個人に終身貸与された耕地。輪祖田であった。大宝令・養老令の班田法では6歳以上の全国民に班給され、男子に2段、女子には男子の3分の2の1段120歩、奴婢のうち奴に240歩、婢に180歩が与えられ、いずれも死ぬと収公される規定であった。口分田額の調整は、戸籍に基づき6年ごとに行われた。
- (注3) **公地公民制**:大化改新で採用された土地・人民の私的所有を否認する制度。すべての土地・人民は朝廷に属するとし、屯倉、田荘などを廃止して班田収授法を実施し、品部、部曲などの私有民を公民とした。大宝律令の施行によって公地公民制が確立したとされる。公民は国家の民すべての意味だが、実際には被支配階級たる一般人民をさした。
(以上、平凡社 日本史事典から引用)

(6) 日本型「公私」概念の原型成立

上述の通り、古代における公私概念の変容を見てきたが、8世紀半ばの変容により、日本における「公私」概念の原型が成立したと言われている。その特徴は大きく以下の2点に集約される。

- ①「公」は国家権力体系としてのみ存在し、非国家的社会的「公」は形成されなかった。
- ②「私」は「公」の周りに付着する形でのみ存在した。各人が夫々の「公」的地位を拠点としてその外縁に「私」的領域を拡大していき、「私」は「公」を離れて存在することができなかった。つまり、公私混同ならぬ公私一体の構造であった。

今日、我々が抱く「公＝官」というイメージは、既に8世紀半ばにはその原型が成立していたわけであり、1200年以上もの長い歴史を背負っていることを勘案すれば、容易に変化するものではないということを改めて考えさせられる。公共性の担い手ということを考える場合には、このような歴史的背景も十分認識しておく必要がある。

2. 四つの担い手

上述の通り、「公＝官」というイメージの強さをその歴史的背景から見てきたが、このような傾向も徐々にではあるが変わりつつある。代表的な例としては、国鉄や郵便局といった官業の民営化、NPO・NGO活動の活発化等を挙げることができる。今後、公共性というものを考えるにあたっては、**官以外の担い手を如何に位置づけ、夫々の担い手をどのように関係付けていくかが重要な要素**になってくるが、ここではとりあえず、公共性の担い手として考えられる主体を整理しておく。現在、公共性の担い手としては四つの主体が考えられており、それぞれの特徴は表9の通りである。

表9 四つの担い手

	官	民	個	中間集団
経営主体	政府、地方公共団体	企業	個人、家族	NPO等
行動目的	公益の実現	利益の実現	個益の実現	共益の実現
経営資金	租税	利潤	収入	寄付、助成、免税
問題点	政府の失敗	市場の失敗	公共心の失敗	ボランタリーの失敗

これら四つの担い手は、夫々、問題点を補完し合う関係にあるわけだが、近年特徴的なのは、NPOを始めとする中間集団の台頭である。そして、これら中間集団の活動活発化に伴い、下記のような課題(ボランタリーの失敗)も指摘され始めている。

- ・財源不足
- ・財源依存による批判力の低下
- ・人的資源不足
- ・行政の下請け化への危険性
- ・仲良しクラブ化(内部批判の欠如)
- ・閉鎖化によるアカウンタビリティの欠如
- ・アマチュアリズムの弊害

3. 当事者主権

以上見てきたように、公共性の担い手という点については、まさに現在は過渡期にある。大きく見れば、いわば官・議会主権とも見做される状態から真の国民主権へという変化の中にあるとも言えるだろうか。ただし、真の国民主権とは言っても、選挙の投票率が50%を切るような現在の状態では絵に描いた餅でもある。このような状態を打開する一つの考え方に、当事者主権というものがある。これは、ニーズを感じている人々、すなわち当事者自身が主体となって社会問題等に取り組んでいくという考え方である。国民主権という言葉は理念的にはわかるものの、現実感を感じにくい。むしろ、当事者主権という取組みを通じて、国民主権という感覚を醸成していくほうが効果的ではないだろうか。特に、環境や教育、医療、治安といった社会問題の分野

で、今後このような流れが加速していくと思われる。実際、官の側の意識も変わりつつある。ここ数年、刑法犯認知件数が戦後最高記録を更新している状況を重く見た警察は、我が国の治安は重大な岐路に立っているとの認識の下、警察だけによる努力に限界があることを認め、特に犯罪発生抑止という観点において社会全体による防犯体制強化を目指している。

また、当事者主権ということを実感する上で大変参考になるのは、NHKで毎週放映されている「難問解決 ご近所の底力」という番組である。この番組は、カラスの被害やひったくりといった軽犯罪、マンション騒音を始めとした住民トラブル等、地域の抱える現実の問題に対し、それを解決した地域やグループの取組み・経験を紹介することによって問題解決を図るという新たな発想の番組である。同番組のホームページには、「長引く不況、構造改革の痛み。問題山積みの日本……。しかし今、『嘆いているだけでは何の解決にもならない』と、自ら解決に立ち上がる人々が増えています。そんな前向きで元気印の人々を応援するのが、この番組です」とある。私も、毎週楽しく、かつ思いもよらない問題解決方法に感心しながら見ているのだが、まさに当事者主権の広がりを感じさせてくれる。

現在の社会システムを考えた場合、全てを当事者主権に委ねるのはもちろん現実的ではないし、効率的でもないとは思いますが、独立行政法人もこのような時代の流れに敏感でなければならないことだけは確かであろう。

第三条 「評価」を心得る

現在世の中は、一種の評価流行りともいえる状態にある。行政関連組織も例外ではなく、むしろ今まで評価というものが軽んじられてきたからこそ逆に、その導入に邁進しているようにも見受けられる。評価システムの積極的導入自体は望ましいことであり、私も基本的に賛成だが、注意しなければならないのは、「**何のために評価を行うのか**」という原点を常に忘れないよう心掛けることである。その点、導入初期という止むを得ない事情はあるものの、評価方法の技術的な側面に目が行きがちな今こそ、原点に立ち戻った努力が必要である。本条では、評価を心得る上で大切だと思われる点を示すこととする。

1. 誰のために評価するのか？

「何のために評価するのか」と問われた場合、そこには様々な答えが出されると思う。自らの行っている事業をより良いものにするため、というのも1つの答えであろう。では、「**誰のために評価するのか**」と問われたらどうだろうか？究極的に言えば、「納税者のため」ということになるのではないだろうか。私は、これこそが評価の原点だと思う。評価システムの導入によって、様々な事務・事業等が効率化され効果を上げるだろうが、突き詰めれば、これらは納税者のためということを目的に行われているわけである。逆に、中途半端な評価システムを導入することによって、職員が評価すること自体に大幅な時間を取られ、本来業務の質が低下するようなことが起きるとすれば、それは納税者のための評価という視点から見た場合、明らかに本末転倒ということになる。もちろん、慣れないシステム導入による一時的混乱は止むを得ないと思うが、このような状態が仮に続くとなれば、むしろ評価を行わないほうが納税者のためには良かったというようなことにもなりかねない。従って、評価システムの導入が本当に納税者にとってプラスになっているかどうかという点は、常に意識しておかなければならない点である。

2. 評価導入の目的と手段

では次に、評価導入の具体的な目的は何であろうか？評価は、それを導入することによって、納税者にとっての不利益解消あるいは問題解決を図ることにある。具体的な目的は、行政関連組織の非効率性解消、事業内容に関わる問題解決にあり、より簡潔に言えば、経営効率向上及び経営内容改善ということになるのではないだろうか。行政評価に関する多くの著作で知られる上山信一氏も、行政評価の目的を以下の通り述べている。

「行政評価の目的は、第1に行政機関に仕事のやり方について自主的な目標管理を促して経営効率を向上させること、そして第2に行政機関の外部の議会、住民な

どが行政の活動を正しく理解しチェックしていくための材料を提供することである。そしてこれの根本原理は、1つには経営効率の向上、もう1つには住民に対する説明責任の確保である」(「日本の行政評価」 P. 47)

更に上山氏は、行政評価の本来の目的は、上記第1の行政機関による自主管理のツールとしての役割を超えたところにあり、むしろ第2の議会や住民とのコミュニケーションツールこそが、本来の目的であると指摘している。この点はまさに、納税者のための評価という部分に通じる所でもある。

また上山氏は、行政評価の手段として、マネジメントサイクル(Plan-Do-See-Action)、数値目標、評価結果の公開の3点を「本物の行政評価かどうかのチェックリスト」としてあげ、特に数値目標と情報公開が重要な役割を果たすと述べると共に、稚拙でもよいから、まずはやってみるというパイロット的アプローチが必要だと指摘している。(「日本の行政評価」 P. 31、32)

3. 行政活動は評価に馴染みにくいという議論

行政評価導入を巡って必ず出てくるのが、「そもそも、行政の活動は評価に馴染みにくく、特に数値で評価することは難しい」という議論である。このことは、特に自らの仕事に使命感を感じて業務を実施している現場職員から出される議論でもある。しかし、この種の議論は、納税者の立場から言えば必ずしも納得できるものではない。つまり、税金を使って行っている内容の評価が難しいからできないと言われているわけであり、難しいことはわかるにしても、だからしなくてもよいということにはならないのではないかと感じるわけである。得てして、この種の議論をする人は現状肯定的であり、改革に対して思考停止に陥っている場合が少なくない。大切なのは、難しいからやらなくてよいということではなく、**不完全ではあってもやってみてより良いものにしていくという姿勢**であり、そのためにも情報公開を有効に活用すべきである。納税者の側も、いきなり完全なものを求めるのではなく、一緒になってより良いものにしていくという姿勢が重要であろう。

4. 独立行政法人評価委員会議事録

独立行政法人の評価は、各府省別に設置された評価委員会において実施されることになっており、例えば、日本貿易振興機構の場合、通商・貿易分科会の中の日本貿易振興機構部会という場で評価に関する議論がなされ、議事録は全てインターネットによって公開されている。このように、独立行政法人評価に関する議論は議事録の公開によって国民全体に公開されていることから、独立行政法人職員自身も、当然その内容を知っておく必要がある。以下では、日本貿易振興機構部会における議論の中で、私自身が興味をもった意見をいくつか紹介しておく。

- ・いろいろな効率化をすることはいいんですけども、組織として活性化するんだという視点ももう一つの重要なポイントだと思います。仕事量だけ増やして、みんなが疲弊したのでは何にもならないわけでありまして。評価とは基本的に活性化し効率化するためのものである、評価というものはあくまで手段であるということが大事だと思います。
- ・数値目標は、割と簡単でビジブルなのはメリットですが、逆に数値目標のために、みんなが一番高度な目標を忘れて、その目標の実現だけに走ってしまうというおそれがあるわけです。ですから、先ほど総合的な判断が大事だとおっしゃったのはまさにそのとおりでありまして、数値目標というのはあくまで手段であるということをお忘れはいけません。
- ・自らがよくしていこうといえますか、インセンティブが働くような仕組みでなくてはいけませんということです。自らがどんどんパフォーマンスを上げていくように、ただ成績を評価するのではなくて、評価することでジェットロの中に自らが向上しようというものを入れる、これが非常に大事だということです。
- ・対日投資ですけども、これは経済活性化を目標としているので、それにつながるような形で評価していかないといけない。対日投資は非常に入ってきて、一時的に日本の中小企業等をつぶして、メルリンチみたいにすぐ出ていって、経済を非常に不安定化させるようなこともあり得るわけだから、例えばジェットロに情報を求めてきて、どれだけ実際に進出し、定着して、雇用創出効果、経済活性化効果がきちっとあるかどうか、そこをきちっと押さえてやっていただきたいということです。
- ・個別の事業をやって、例えば逆見本市みたいなのをやって、参加した人が「非常によかった」というだけでは済まない。国全体まで広げる必要はないと思いますけれどもJETROの多様な事業の中でこういう配分でよかったのか、ということはどこかで判断しないといけない。そこが非常に難しく、個別にこうします、ああします、10%減らしました、例えば投資案件を300から600にやりました、とかということが本当によかったのか。それに資源を投入してよかったのかどうかというのを検討するのは非常に難しいと思うんです。これは答えがない質問で恐縮ですが、いずれにせよ未完成でもこの費用対効果分析というのは非常に重要だと思います。
- ・将来の評価ということを考えますと、300件を1,000件というように数字だけで割り切ることはどうも難しい、いろいろ問題があるのではないかと、というお話は、恐らく近い将来に我々自身にとって深刻な問題になると思います。1,000件には達してないけれども、例えば非常に重要な特別な産業の拠点が日本のどこかに形成された。数えてみたら、それは100件に満たないほどの企業進出だったけれどもそれが世界のとんでもない中心になったというような話が、仮にあったとすると、それは本当に高く評価すべきことですよ。

なお、参考までに、政策評価・独立行政法人評価委員会のホームページアドレスを以下の通り記しておく。本ホームページからは、政策評価と独立行政法人評価の双方に関する多くの情報が得られるが、全ての府省庁の独立行政法人評価委員会とのリンクがはられているため、大変有益である。是非とも独立行政法人職員の方々には、自身の法人に関する評価委員会での議論を見ておくことをお勧めしたい。

政策評価・独立行政法人評価委員会ホームページ

<http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-hyoukaiinkai.htm>

第四条 「現場主義」を心得る

官民ともに現場重視が叫ばれる時代である。特に民間企業では、現場の重要性が強く意識されており、日産がゴーン社長の下で復活したのも現場重視の成果と言われている。一方、「官」の側でも、自治体を中心に徐々にではあるが現場重視の傾向が出つつあるが、必ずしも十分な状態とはいえない。本条では、これからの独立行政法人にとって、現場主義が必要な理由を示すこととする。

1. 何故、現場重視か？

ところで、何故今、現場重視なのか？それは、日本の現在置かれている立場を考えれば自ずとわかることでもある。日本は戦後一貫して欧米をモデルとするキャッチアップポリシーを続け、奇跡的な経済成長を達成した。その間、国民のニーズは欧米モデルの中にあると考えられてきたわけであり、如何にそれらを効率よく導入していくかということが課題であった。そして、優秀な官僚機構の下、極めて順調にその課題を達成してきたといえる。ところが、キャッチアップ後の日本は、バブル崩壊と共に政治・経済・社会のあらゆる面で漂流現象が見られ始め、国家像ともいべき新たな方向性を見出すことができない状態に陥ってしまった。いわば目指すべきモデルを見失って漂流したわけだが、この影響を最も大きく受けたのが、キャッチアップポリシーの中心でもあった行政関連組織であったのではないだろうか。

しかし、よく考えてみれば、ニーズというものは本来現場にあるものである。目指すべきモデルがない現在こそ、原点に立ち返って自らの足元にあるニーズを探すべきではないだろうか。そして、まさに現場に密着している独立行政法人にこそ、その真価を発揮する機会が与えられたとは考えられないだろうか。このような状況の中、独立行政法人は現場主義を一層徹底し、新たなニーズつまり国民の共通の関心を探す努力を行うべきである。

2. 現場主義の方法

では、現場主義を浸透させるために、何をすべきであろうか？ここでは、3つの点を指摘したい。

(1) 現場重視の体制整備

上述の通り、現場は独立行政法人がこれから食べていく上でのネタの宝庫でもあり、また、法人の対外的な評価に大きな影響を与える場所でもある。そのため、思い切って現場重視の体制へ転換する必要がある。組織全体で現場をサポートする体制整備を図る必要がある。その際、最も効果的な方法は、現場である事業部門が後方支援部隊である管理部門を評価する仕組みを導入することである。つまり、管理部門がどれだけ事業部門をサポートしたかを、事業部門に評価させるわけである。これ

はかなりドラスチックな改革ではあるが、現場の重要性ということを考えた場合、十分検討するに値する方法ではないだろうか。もちろん、事業部門の評価が社会によってなされることは言うまでもない。

(2)現場経験者の重用

2点目は、現場経験者を重用するということである。これまではキャッチアップポリシーが中心だったこともあり、行政関連組織においては、得てして企画立案部門出身者が重用される傾向にあったと考えられる。今後は、現場の声をどれだけ経営に活かしていけるかが問われることから、現場経験者の重用を図る必要があると考えられる。

(3)公務員倫理法の運用改善

3点目は、公務員倫理法の運用改善である。もちろん、独立行政法人に公務員倫理法は適用されないが、やはり同法の影響は大きい。第3章でも若干触れているが、現在の公務員倫理法の厳格な運用が、現場における情報収集の弊害になっているとの指摘は多い。この点は、独立行政法人の現場にも少なからず影響を与えており、現場職員が萎縮して適切な情報収集を躊躇するという事態も発生している。もちろん、不正は厳しく正されなければならないのは当然だが、必要な情報収集に支障が出ないような雰囲気作りも大切であり、そのための運用改善が望まれる。

3. 新たなる機能

また、時代による現場重視への転換は、独立行政法人に新たな役割を与えることにもなるのではないだろうか。既述の通り、中央省庁改革の大きな柱は企画と執行の分離にあったわけであり、その目的は夫々の機能の高度化にあった。その一方で、高度化・複雑化する行政課題の中で、執行部門における有益な情報が企画に反映されないことを憂慮する声も出されており、企画と執行の有機的な連携は今後の大きな課題にもなっている。実際、公務員の現場では実施現場の現実情報が反映されず、企画のための企画になっているとの批判も出始めているやに聞く。

このような状況の下、現場情報に精通している独立行政法人としては、執行機関としての役割に留まらず、より積極的に**政策立案機能の補完的役割**を果たすよう心掛けるべきである。そのためには、従来のような下請け的発想ではなく、現場情報をベースにした政策提言的機能、すなわち、**シンクタンクの機能を充実**させていくことが肝要である。現在の日本のシンクタンクが、ややもすれば現場情報に弱いことを考えれば、この分野の強化が日本の政策立案能力の向上にも大きな貢献をすることになるのではないだろうか。

第五条 「顧客」を心得る

独立行政法人だけでなく、全ての行政関連組織にとって、顧客というものを意識しなければやっていけない時代に入りつつある。本条では、行政関連組織にとっての顧客というものを考えてみる。

1. 利用者と納税者という2人の顧客

以前は、行政関連組織といえば大名商売と揶揄され、顧客意識等全くないと言われたものだが、最近では徐々にはあるがお客様志向が浸透しつつある。ところで、この場合のお客様とは一体誰のことを指しているのだろうか？ おそらく、お客様といった場合は、利用者のことを念頭に置いているのではないだろうか。しかし、行政関連組織の顧客は利用者だけではない。確かに、利用者が顧客であることには間違いはないが、行政関連組織の真の顧客は、実は納税者であるといえるのではないだろうか。何故ならば、納税者こそが行政関連組織の提供するサービスの支払者だからである。ここで1つの問題が出てくる。それは、**サービスに対する支払者と受益者が明確に一致しないという問題**である。例えば、通常の商取引であれば、支払をすることによってその対価としてのモノやサービスの提供を受けることができる。ここでは、サービスに対する支払者と受益者が一致している。ところが、行政関連組織の提供するサービスは、それらサービスが全ての納税者に直接受益されるわけではないし、仮に納税者が間接的にその恩恵を被っていたとしても、そのことを実感するのはなかなか難しい。この点が逆に、行政関連組織の顧客意識を低下させる原因にもなっている。従って、行政関連組織は目の前の利用者に対する顧客意識をもつ一方で、その後にいる納税者に対しても、顧客意識を持つよう心掛けねばならない。

2. 如何に納税者を意識するか

では、納税者に対する顧客意識を持つには一体どうすればよいのだろうか？ 理屈から言えば、税金を支払うことによってサービスを購入している納税者に対し、その提供者である行政関連組織が、自ら提供するサービス内容に満足してもらえよう、サービスの満足度を上げるべく努力するという意識をもつということになる。しかし、これは言うは易く行うは難しである。実際、全ての納税者がサービス内容に満足することはあり得ないし、そもそも、納税者自身が税金によって提供されているサービス内容を全て認識しているわけでもない。また、行政関連組織の側も、納税者が知らないことに甘えてしまっている部分も大いにある。しかし、このような状態は必ずしも納税者が満足しているということを意味するわけではないので、行政関連組織側は将来起こりうるであろう大きな批判を避ける意味からも、積極的な情報公開等により、納税者と共に考えるという姿勢を示した上で、納税者にある程度常識的な線で納得しても

らうよう努力すべきである。このような方策は、行政関連組織、納税者双方にとって有益な解決策をもたらすものと考えられる。また、これら方策の実行にあたっては、納税者にわかりやすい成果の示し方が重要なポイントであり、利用者の顧客満足度を示す程度では、納税者自身が自らのメリットを感じるには限らないので、より納税者の立場に立った成果指標の開発（費用対効果の指標等）等が求められることになるであろう。この点は、あらかじめ正解があるわけではないので、行政関連組織が情報公開を通じて納税者と積極的に対話を重ねながら、徐々に満足度を上げていくといった方法を取るしかないのではないだろうか。

3. 顧客になってみる

最後に、顧客意識を持つ最も有効な方法を紹介してみたい。それは、自分自身が顧客になってみるということである。私自身は、この方法は顧客の意識調査等といったマーケティング的手法よりもはるかに効果的ではないかと思っている。それは、何よりも、職員の意識変革に直接的に働き掛けるからである。具体的には、社内モニター制度を作り、定期的に自分とは異なる職場のサービス等を経験し、そこで感じた率直な意見をフィードバックしていくという方法等が考えられるが、一考に値する方法ではないだろうか。例えば、自分の法人に情報公開請求をするというのも面白いかもしれない。このような方法は、高いお金を出してコンサルタントを雇うよりもより効果的かつコスト的にも有効な方法と考えられないだろうか。

第六条 「自己決定」を心得る

特殊法人から独立行政法人への移行にあたっては、評価の実施、自律性の付与、自発性の付与という3つの特徴が挙げられているわけだが、これら特徴を一言で言い表せば、**自己決定・自己責任原則の導入**ということになるのではないだろうか。噛み砕いて言えば、これまで様々な点で省庁の関与がなされてきた点を自由にする代わりに、結果についても自らの責任が問われますよということである。予算の使い方等に対しても自由度が増すことから、一見良さそうにも思えるが、これまで省庁による強い関与の下で活動を行ってきた職員の意識は一朝一夕に変わるものではない。今回の変化を前向きに捉えるためにも、自己決定・自己責任ということを皮膚感覚で理解する必要があり、ここでは、自己決定をするにあたって必要なことを考えてみたい。

1. 必要な情報力の強化

自己による決定と他者の決定に従うということの違いは何であろうか？それは、情報量の差ではないかと思う。つまり、自己決定は他者依存に比して圧倒的に情報が必要になるということである。これは考えてみれば当たり前のことである。他者の決定に従うということは、その説明責任の多くも他者に負うことになり、自らは極めて限られた部分に関する情報を有していればよいということになる。一方、自己決定の場合には、当然、説明責任の範囲も広くなることから、それに応じた情報量が必要となる。独立行政法人は執行機関ではあるものの、その活動の上位目的である政策についても、これまで以上に知っておく必要があるし、場合によっては、政策と自らの活動の整合性を説明する場面も出てくるであろう。いずれにしても、自己責任の下、最適な判断をするためには、まずは情報力強化が喫緊の課題である。

2. 当事者意識の醸成

これは言わずもがなだが、当事者意識の醸成ということも自己決定には欠かせない要素である。残念ながら、これまでの特殊法人のような組織では、この部分の醸成が難しかった点は否めない。というのも、その善し悪しは別として、特殊法人はこれまで国の強い統制下に置かれてきたわけであり、また、業務内容的にも、国民や企業に対しての仲介やコーディネーター的業務に留まるケースが多く、なかなか自己決定や当事者意識醸成を促す場面が少なかったためである。個人的経験で申し訳ないが、私がドイツで行われたハノーバー万博の日本館プロデュースを担当した際も、当事者意識をもつことの厳しさを実感したものである。万博のパビリオンというのはご存知の通り、巨大でしかもインパクトのある建物を作ることになるので、当然、高名な建築家にその設計を依頼することになる。言わば、その道の一流の専門家に依頼を

するわけであるが、このような場合、私の立場が設計の依頼者であったとしても、そこは建築家の先生が最大限の力を発揮してもらうように様々なコーディネートを行うことが主な仕事となる。一般の特殊法人的業務であれば、前述の通り、このコーディネーター的役割という部分に留まることが多いわけだが、日本館プロデューサーという館全体に対する自己責任が問われる立場の場合、このようなコーディネーター的役割に加え、あらゆる面での最終判断・責任を負うという立場にも置かれるわけである。そのため、自らの意志と異なる状況が出る場合には、建築家と折衝する必要が出てくるわけだが、建築家の側も国際舞台で自らの作品が出展されるということで高いプライドをもって仕事をしているため、いきおい交渉は難航することになる。その場合、交渉を対等な立場で進めるためには、我々自身も相当程度建築のことも勉強し、建築家を説得しなければならない状況が生まれてくる。つまり、単なるコーディネーターではいけないわけであり、まさに当事者意識が求められるわけである。これは能力的にもかなり厳しいものが要求され、私自身、当事者意識を持つことの大変さをつくづく実感したものである。

今後は、自己決定をする上で当事者意識をより強く持つことが求められるようになるため、職員自身もかなり大きな意識変革を迫られるのではないだろうか。

3. 決断に対するインセンティブの付与

自己決定とは文字通り、決断をするわけである。決断という行為はリスクを伴うため、できればそれを避けたいというのが人情でもある。組織が前例踏襲に陥りがちになるのは、できるだけ決断によるリスクを回避したいという思いの表れでもある。従って、自己決定力をつけるには、**決断が奨励されるような雰囲気作り**をすることが必要になってくる。具体的には、何らかのインセンティブを与えることが必要になるであろう。また、結果が吉と出なかった場合でも、決断をしたこと自体に対してそれなりの評価がなされるということがなければ、長期的にみて自己決定力の醸成につながるとはいえないのではないだろうか。

第七条 「対話」を心得る

第一条において、公共性を「内外に対する非排除性に留意した集団における共通の関心」と仮定義したが、この定義に従えば、行政関連組織とその顧客との間の対話というものの重要性が見えてくる。何故ならば、共通の関心を探るにあたって、また、現在行っている活動が共通の関心に沿っているかどうかを確認する上でも、これら対話が欠かせないからである。本条では、対話というものに焦点を当て、心得るべき点を示してみたい

1. 今こそ必要な建設的対話

最近の小泉内閣によるタウンミーティングの開催からもわかる通り、行政関連組織と顧客である納税者との間に対話の芽が生まれつつある。他方、依然として違和感を感じるのは、テレビ報道等のマスコミによる公務員等行政関連組織に対する一方的なバッシングである。一方的というのは内容もさることながら、行政関連組織側の反論等が示されず、マスコミ側の主張ばかりが取り上げられるということである。厳しい世論の中、行政関連組織側が必要以上に萎縮してしまい反論しにくいという点があるのかもしれないが、それにしても、私の目にはバランスを欠いているように見えてしまう。マスコミは、このようなバッシングが行政関連組織の健全化に資すると考えて行っているのだろうが、事態はより悪化の方向へ向かっていると捉えるべきではないだろうか。私は、これらバッシングにより、真面目に働いている多くの行政関連組織職員の士気を相当程度低下させているのではないかと心配している。適切な批判が必要なことは当然であるが、過度な商業主義的発想による行き過ぎたバッシングは、むしろ事態を悪化させるということをマスコミには強く自覚してもらいたい。今こそ必要なのは、行政関連組織とマスコミを含めた納税者、国民が建設的対話を重ね、より良い改革を行っていくことではないだろうか。

2. 具体的方策

では、具体的に、建設的対話を行うにあたっての方策としては何が考えられるだろうか？ここでは、以下の通り3つの点を指摘してみたい。

(1) マスコミ側の努力

上述の通り、マスコミによるバランスを欠いた報道は、その影響力の大きさもあり、建設的対話を促進する上で大きな障害になりかねない。マスコミには、自らの影響力の大きさを十分認識した上で、できるだけ公正な報道を心掛けるよう努力して頂きたい。公務員批判として、しばしば取り上げられる天下り問題を例にとれば、天下り＝悪と一方的に決め付けるのではなく、それら問題が発生する背景も含めて問題解決の方策を議論すべきである。問題の一部だけを取り上げて批判するのでは、真の問

題解決には結びつかない。また、行政関連組織が行っている事業で真に役立っているものについては正当な評価をし、良い面は良い面として国民に報道すべきである。

(2)行政関連組織側の努力

これまで、行政関連組織は、自らに対する批判等については積極的に意見を述べてこなかったと思われる。しかし、納税者に対する説明責任を負っているという立場から考えれば、今後はこれら批判に対し、より積極的に意見を述べていく必要があるのではないだろうか。特に近年の世論に対するマスコミの影響力の大きさを考えた場合、逆にこれら機会を利用し、積極的に自らの立場を納税者に訴えかけていくという姿勢へ転換する必要があるのではないだろうか。そのためには、行政関連組織側も自らの正当性を主張できるような是正すべき点はしっかりと是正し、反論すべき点については納税者が納得できるような論理展開を行うよう努力する必要がある。

(3)対話機会の増加

3点目は、如何に行政関連組織と納税者との対話機会を増やすかという点である。その中心となるのは言うまでもなく国会であるが、対話の重要性に鑑み、あらゆるレベルで対話の機会を増やしていくことが必要である。その1つは広報戦略の更なる充実であろう。広報はしばしば宣伝と捉えられ、その充実は商業主義的との批判に晒されがちな点もあるが、これからの時代はこれを説明責任の一手段と考え、予算増額を含め積極的に対応していくことを考えるべきである。また、行政関連組織職員が職場に閉じこもらずに、積極的に現場に足を運びやすい雰囲気作りをすることも必要であろう。更には、これら職員のコミュニケーションスキルの上達も早急に取り組むべき課題である。また、この点も長年言われ続けてきたなかなか改善されない点ではあるが、行政関連組織に特有の敷居の高さというものを低くする工夫も更に求められるであろう。これらの努力を通じて対話機会を増やし、行政関連組織と納税者、国民が一体となって、よりレベルの高い公共性を実現していくことが必要ではないだろうか。

第3章 公務員問題に学ぶ

本章では、独立行政法人制度及び同職員を考えるにあたって参考となる公務員問題を取り上げ、その問題の所在について考えることとする。あらゆる改革の成否は、問題点の正確な把握にかかっているということを考えた場合、公務員問題における問題の所在を知ることは、独立行政法人が進める改革にとっても貴重な示唆を与えてくれるものと考えられる。

なお、本章の内容は、当研究所にて実施された公務員問題研究会の成果にその多くを負っている。

1. 過去の公務員改革から探る問題点

(1) 批判に関する客観情報の不足

中曽根内閣における行政改革の成功を見るまでもなく、いつの時代においても改革は国民的関心事項であり、中でも公務員問題は天下り問題を筆頭に国民の最重要関心事項ともいえるものである。このような状況にも関わらず、公務員問題の問題の所在、すなわち、国民による公務員批判の内容について調査あるいは分析した資料は驚くほど少ない。通常、民間企業等ではマーケティング技術を活用して問題点の把握に努め、その結果を基に様々な改革が成されるわけだが、こと公務員問題についていえば、残念ながらそのような方法は採られていないようである。この点は公務員改革における今後の大きな課題ともいえるわけだが、ここでは、既に行われた公務員改革の内容から問題の所在を推測することによって、問題点を明らかにしたいと思う。

(2) 公務員改革から想定する問題の所在

表10は、1997年から2002年までに行われた公務員改革に関する様々な提言を、私自身が纏めたものである。これらの内容から、公務員問題の所在は以下の4点に集約されると考えられる。すなわち、①公務員倫理の低下 ②行政の総合力低下 ③硬直的な採用・人事システム ④天下り問題の4点である。以下は、その具体的な内容である。

① 公務員倫理の低下

この点は言うまでもないが、リクルート問題から外務省の不祥事に至る一連の倫理観の欠如・低下が、国民の深刻な公務員不信を招いたというものである。

② 行政の総合力低下

この点は主に以下の3点に集約される。

- ・ 行政能力の低下

薬害エイズ、BSE対策に見られる行政の過ち、問題解決能力の低下が国民の公務員に対する信頼を大きく損なっているというものである。

- 政官関係のあり方が曖昧
政官の役割分担が不明確なため、公務員の意欲低下を招いているというものである。
- 非効率、サービス意識の欠如
所謂、お役所仕事の非効率、サービス意識の欠如が国民の批判を浴びているというものである。

③硬直的な採用・人事システム

この点は主に以下の3点に集約される。

- セクショナリズム
公務の閉鎖性に基づくセクショナリズムが、省益追求、政府一体の迅速な対応の阻害といった問題を生んでいるというものである。
- 特権的意識
キャリアシステムは組織活力に支障を生じると共に、誤った特権意識が国民との乖離を生んでいるというものである。
- 年功主義
能力主義の形骸化と身分保障への安住が組織活力の阻害に結びついているというものである。

④天下り問題

この点は改めて言うまでもないことだが、再就職の押しつけ、高額な給与・退職金が国民の厳しい批判を浴びると共に、公益法人等の増加や官民癒着の原因とみなされているというもので

2. 国民の声にみる問題点

既に述べた通り、公務員批判に関する国民の声を定量的に分析した資料は殆どないと思われるが、そのような中でも、いくつか存在する資料を以下紹介したいと思う。

(1) 2001年公務員白書

人事院では、人事行政展開の参考にするため、国民各層から公務に対する率直な意見を聴取し、公務に対する理解を得ることを目的として、毎年全国から選ばれた500人に国家公務員モニターを委嘱している。2001年公務員白書では、同モニターを対象に実施されたアンケート調査の結果を掲載しており、そこでの公務員に対する批判内容は以下の通りである。

- ① 「特権意識が強く国民の立場で考えていない」(79.7%)
- ② 「考え方が柔軟でない」(73.7%)
- ③ 「国益よりも役所の利益を優先している」(70.7%)
- ④ 「倫理観が高くない」(51.4%)

また、「まとめ」の部分で、現在の国家公務員批判を深刻に受け止める表現がなされており、少々長い以下引用する。

「国家公務員モニターアンケートからは、現在の公務員は、身分は安定し勤務条件も良いにもかかわらず、特権意識が強く、役所の利益を優先させ、仕事は柔軟性に欠け、倫理観も低いという厳しいイメージが描かれる。また、今後の幹部公務員に必要な能力、資質としては、使命感・責任感を約4分の3の者が必要としており(30.6%の者は最も必要なものとしている)、昨今の公務員批判の裏返しとして国民全体の奉仕者として国民のために使命感、責任感を持って仕事をするという国家公務員の原点に立ち返ってほしいという期待が示されている。」

(2) 2002年7月連合による市民アンケート調査

政府以外の資料としては、2002年7月に連合・連合官公部門連絡会が発表した市民アンケート調査「行政と公務員に何を求めますか」がある。同アンケートは、「行政と公務員に国民が何を求めているか」をテーマとして、3220人から回答を得たものである。

そこには、上記の公務員白書以上に強い批判内容が記されており、国民の不満の大きさを見て取ることが出来る。

- ① 行政の不祥事について
96%以上が憤りを感じている。
- ② 不祥事の理由について
 - ・ 原因究明が曖昧、責任逃れ、もたれあい蔓延(91.5%)

- ・ 事後処理等への不要な時間、費用の無駄(89.9%)
 - ・ 国民軽視、消費者不在の行政決定(87.4%)
 - ・ 倫理観、道徳観の欠落(85.7%)
- ③不祥事が続く理由
- ・ 公務員の自浄努力、危機意識の欠落(52.0%)
 - ・ 政・官・業の癒着構造(46.1%)
 - ・ 歪んだエリート意識や倫理観喪失(38.5%)
 - ・ 象益優先や縄張り主義(36.3%)
 - ・ 公務員としての使命感、目的意識の希薄(30.5%)
- ④公務員制度改革におけるキャリア制度、天下りについて
- ・ キャリア制度廃止(38.4%)、再検討(47.1%) 合計85.5%
 - ・ 天下り廃止(54.2%)、再検討(34.7%) 合計88.9%
- ⑤公務員制度改革に求める内容について
- ・ 1人ひとりの職業倫理観の確立、意識改革(40.4%)
 - ・ 能力・実績に基づく人事・給与制度確立(40.0%)
 - ・ 政・官を主導する政治力が必要(36.1%)
 - ・ 政治家と官僚の接触の原則禁止(33.8%)

(3)40年前の国民の声

古いものでは、40年前の1964年の第一次臨調意見書にも「国民の声」として以下内容が紹介されている。この内容を見ると、当時の適切な問題点の指摘に驚かされると共に、現在の改革内容と相当程度重複していることから、この40年間様々な改革が行われて来たにもかかわらず、実効ある改革が十分なされてこなかったのではないかという感じを受けさせる。この点は、昨今指摘されている「制度よりも運用に問題がある」という点に通じる部分ではないだろうか。

- ①公務員制度の理念とその運用にみられる混迷の排除
- ②公団等に対する一方的な天下り等の是正
- ③高級公務員の立候補、現役中の選挙運動等に対する厳重な規制
- ④セクショナリズム打破としての一括採用、人事交流、全体研修の実施
- ⑤人員の適正配置、過剰人員の整理
- ⑥幹部の在任期間延長
- ⑦国民に著しく迷惑をかけた場合の責任追及方法の検討
- ⑧労働者としての権利を認め、じっくり話し合う場を与えるべき
- ⑨職階制の実施と各公務員の行政責任の明確化
- ⑩能力給付的要素の導入、勤務評定制度の厳正適用
- ⑪信賞の積極的実施

- ⑫職員の努力、成績の人事への反映及び公正な処遇の実施
- ⑬待遇改善及び生活保障
- ⑭定年後の生活保障方法の検討
- ⑮勤務時間管理の厳正化、規律の厳正保持
- ⑯定員制度の再検討、職務分析・事務量測定等の基礎調査実施とその活用

3. 有識者ヒアリングにみる問題点

筆者は、当研究所において実施された公務員問題の研究に関わり、政界、財界、官界の有識者11名にヒアリングをする機会に恵まれた。ここでは、同ヒアリングでの主な意見を以下の通り紹介する。

(1) 官僚自身に起因する問題

- ①「官」における哲学の喪失
 - ・ 昔の官吏服務規律には、公人はこうあるべきという思想哲学があったが、今の人事院規則からはそれが感じられず、使命感の欠如、事勿れ主義の蔓延が見られる。
 - ・ 今の教育には、昔の旧制高校で身につけた国際的に通用する教養(民主主義、人権等)がなく、良い人材を得られなくなっている。
 - ・ 真のPublic Servantとなるための訓練が欠けている。
- ②自身喪失による漂流
 - ・ 「官」は不祥事等もあって意気消沈、自身喪失状態にあり、自らを持て余しているように見える。
- ③構想力の低下
 - ・ 「官」は国民の視点に立ち帰る必要がある。特に実施部門においては、国民のニーズ把握が不可欠であり、そのための教育が必要。
 - ・ 倫理法は「官」の手足を縛り、構想力低下を招きかねない。
- ④増殖への懸念
 - ・ 国家公務員は他国に比しても少ないと言われるが、特殊法人等の公的機関、地方公務員まで含めた場合、国民負担率(国民が負担する公務に関わる人数)が低いといえるだろうか？結局、これらは倒れたら国民負担になる。
 - ・ 「官」は特殊法人、認可法人を作り、徐々に行政全体を膨張、複雑化してしまった。

(2) 政治及び政官関係の問題

- ①政治の漂流
 - ・ 「官」を上手く使う立場にあるべき政治自体が、リーダーシップの欠如、政策論争の不在という漂流状態にあるため、「官」も漂流してしまっている。

②政治の実施行政への介入

- ・ 政治が政策の実施段階にまで介入し、行政執行の中立性を侵すこととなり、「官」もこれに毅然とした対応をとらなかった。

③政官役割分担の不明確化

- ・ 「官」は企画部門としてロゴス(論理)を考え、選択肢を提供、政治はパトス(感情)を考え、政策の決定をするという役割分担が不明確化している。

(3)「官」への同情

①「官」の立場を守る機関がない

- ・ 確かに「官」が行き過ぎた点はあるが、これを潰したら国が減びるので、守るべきところは守らねばならない。「官」を守る機関が必要で、本来、人事院はそういう存在であるべき。

②必要な待遇改善

- ・ 良い人材を引きつけるには給料が低すぎる。昔の官僚や民間と比較しても待遇が悪く、改善が必要。
- ・ 早期勸奨退職がある一方で、天下りも難しくなっている状況に対し、何らかの措置が必要。

③マスコミの責任

- ・ マスコミが「官」の良い面を報道せず、トラブルばかり報道するため、「官」は肩身が狭い。是々非々で報道すべき。
- ・ 権力批判を通り越して、過度の商業主義によるスキャンダル報道が行われている面は否めない。

④将来の夢や使命感が必要

- ・ 改革を受ける「官」に、如何に先行きに対する夢や使命感を与えることが出来るかどうかが一番難しいポイント。議員が公務員叩きの発想でやっては駄目。

4. 公務員問題から何を学ぶか？

以上、過去の公務員改革、国民の声、有識者ヒアリングという3つの側面から公務員問題の所在を見てきたが、ここで、今後の独立行政法人改革にも参考となる点を以下の通り纏めておく。

(1)批判に関する客観情報の収集・分析

批判に関する客観的な情報がなければ、問題の所在もわからず、適切な改革も行うことはできない。

(2)哲学の喪失

倫理観の低下、使命感の欠如、事勿れ主義の蔓延等は、職員や組織における哲

学の喪失が大きな理由。

(3) 構想力の低下

倫理法の影響等もあり、国民のニーズ把握が上手く出来ず、それが構想力の低下につながり、ひいては、問題等への適切な対応が取れないという事態を生じている。

(4) 硬直的な採用・人事システム

採用システムの硬直化により、セクショナリズム、年功主義が発生し、人的資源の有効活用に支障をきたしている。

(5) マスコミの責任

マスコミの一方的な報道姿勢が、建設的改革の障害になっている。

(6) 待遇改善、夢の付与

良い人材を引きつけるためには待遇改善も必要。また、改革を促進するためにも、夢や使命感を与えることも考えるべき。

5. 公務員の数

最後に、公務員批判の大きなポイントでもある公務員の数の問題について触れてみたい。これまで、公務員批判に関する客観情報の必要性について指摘してきたところだが、公務員の数の問題を考える上でも、この点は大変に重要なポイントである。私自身が公務員数のデータ分析を通じて感じたことは、**公務員数削減と中央官庁の存在意義の問題を明確に分けて考えるべき**ということである。特に、マスコミによる公務員批判はこれらの点を混同している場合が多く、しばしば自らに都合よく解釈している(バッシングありき)のではないかと感じられることも少なくない。

データによれば、公務員の総数は約400万人であり、その内の80%にあたる320万人は地方公務員である。また、国家公務員80万人の内、企画立案機能の中核である本省内局の人数は僅か3万人で、大半は執行部門であることがわかる。更に、高級官僚として批判されるI種指定職は745人(公務員全体の0.02%)という極めて少人数であって、これらのデータからも、マスコミによる公務員批判が極めて一面的であることがわかる。国民は一面的な報道に惑わされず、客観データに基づいた冷静かつ建設的な批判を行うべきである。なお、「公務員の種類と数」の詳細については、資料編に収録したので、併せて参照願いたい。

おわりに

行政関連組織を取り巻く環境は年々厳しくなっているが、ここ数年の変化は極めて大きなものだったと感じる。特殊法人から独立行政法人への変化は看板の掛け替えに過ぎないという批判があるが、もはや改革に後戻りは許されないという強い雰囲気が生まれたことを考えれば、相当大きな変化が起きたとってよいのではないだろうか。

そのような状況の中、独立行政法人職員を始めとする行政関連組織で働く人々は、大きな戸惑いを感じている。大変革に直面しているのだから、それも無理はない。しかし、戸惑いを感じる最大の原因は、それら変革が内から発したのではなく外から与えられたものだからではないだろうか。その意味では、未だ変革の機が十分に熟したとはいえない。

器はできた。しかし、真の変革を成し遂げるには、内から発するものがなければ駄目である。内発的意志こそが改革成功の鍵となる。改革への建設的意欲はどのような組織にも多かれ少なかれある。要はそれらを如何に上手く引き出すかであり、経営者の責任がますます問われる時代に入ったといえるのではないだろうか。

【資料編】

資料1:「公務員の種類と数」

資料2:「国家機能の4分類と主要行政課題」

(行革会議第22回議事概要別紙「国家機能と行政目的の整理(未定稿)」より抜粋)

資料3:「日本の国益」

(対外関係タスクフォース報告書「21世紀日本外交の基本戦略」より抜粋)

資料1:「公務員の種類と数」

～企画立案部門としての本省内局は全体のわずか3.8%～

公務員問題を検討する際、公務員の種類と数を正確に把握することは極めて重要なポイントである。マスコミや世論の批判はしばしばこの点を曖昧に捉え、自らに都合の良い解釈をする傾向がある。国民にとって公務員は依然として欠かせない存在であり、同制度の建設的改革を図るためには、改革の対象を正確に捉えた上で冷静な分析を行うことが肝要である。本稿では公務員の種類と数に関する実態をデータで示し、今後の議論の参考に供することとする。

なお、データは原則、行政管理研究センター発行の2003年版行政機構図から引用しており、平成14年の数字である。

1. 全体像

国家公務員＋地方公務員＝401.5万人

(1) 国家公務員：79.6万人

①非現業：50.3万人

(国立学校13.3、国税5.6、国立病院・療養所等5.2、治安関係4.9、
職業安定等2.3、年金、社会保険：1.7、登記事務等1.2、
入国管理、税関等1.3、内部部局3.8、その他11.0)

②現業：0.5万人(国有林野)

③自衛官：25.5万人

④特別機関：3.1万人(国会0.4、裁判所2.5、会計検査院0.1、人事院0.1)

(2) 地方公務員：321.9万人

国家公務員と地方公務員の合計としての公務員総数は約400万人である。この数字は、H14の日本全体の就業者数6330万人の6.3%に相当する。また、国家公務員80万人に対して地方公務員320万人と地方公務員数が4倍に達しており、地方公務員数の削減が公務員数削減のキーポイントであることがわかる。

(注)①国家公務員数はH15年度末予算定員。②地方公務員数は一般職はH14、特別職はH11のデータによる。③大臣、委員等の特別職については、千人以下のため割愛。

(出所)総務省ホームページ、H15公務員白書

2. 府省庁別職員数(総数順)

	名称	総職員数	本省			外局	
			内局	地方	施設		
1位	防衛庁	282,362	279,195	826	0	278,369	3,167
2位	文部科学省	135,888	135,656	1,750	0	133,906	232
3位	厚生労働省	99,748	82,029	3,027	24,025	54,977	17,719
4位	財務省	78,474	22,008	1,638	13,116	7,254	56,466
5位	国土交通省	64,744	46,150	4,136	40,316	1,698	18,594
6位	法務省	50,678	49,145	832	15,868	32,445	1,533
7位	農林水産省	32,167	15,677	2,933	11,052	1,692	16,490
8位	経済産業省	8,451	4,702	2,458	2,218	26	3,749
9位	警察庁	7,545	7,545	1,565	4,725	1,255	0
10位	総務省	7,005	6,853	2,820	2,667	1,366	152
11位	外務省	5,357	5,357	2,091	0	3,266	0
12位	内閣府本府	2,199	2,199	906	1,021	272	0
13位	宮内庁	1,090	1,090	928	78	84	0
14位	環境省	998	998	969	0	29	0
15位	金融庁	980	980	798	0	182	0
16位	人事院	702	702	691	0	11	0
17位	公正取引委員会	607	607	457	150	0	0
18位	内閣官房	598	598	598	0	0	0
19位	内閣法制局	76	76	76	0	0	0
	合計	779,669	661,567	29,499	115,236	516,832	118,102
参考	国会	4,153					
参考	裁判所	25,148					
参考	会計検査院	1,253					

防衛庁、文部科学省、厚生労働省といった省庁が上位を占めているが、これは夫々、自衛隊、国立大学、国立病院といった執行機関を抱えているためである。主として執行を担当する施設・外局の合計職員数は634,934人となっており、これは全職員数779,669人の実に81.4%を占めている。一方、主として企画立案を担当する内局・地方の合計職員数は144,735人で18.6%、特に企画立案機能の中核である内局はわずか29,499人で全体の3.8%を占めるに過ぎないことがわかる。公務員の数の問題は、数字の上からだけいえば執行機関の問題であるともいえる。

3. 組織別ベスト20(5000人以上)

府省庁全体	779,669人(100.0%)
1位 陸上自衛隊	172,455人(22.1%)
2位 国立大学	123,476人(15.8%)

3位	国税局	54,500人(7.0%)
4位	航空自衛隊	51,091人(6.6%)
5位	海上自衛隊	49,464人(6.3%)
6位	国立療養所	27,525人(3.5%)
7位	都道府県労働局	23,330人(3.0%)
8位	地方整備局	22,972人(2.9%)
9位	国立病院	20,114人(2.6%)
10位	刑務所、少年刑務所、拘置所	17,017人(2.2%)
11位	地方社会保険事務所	16,658人(2.1%)
12位	法務局、地方法務局	12,136人(1.6%)
13位	管区海上保安本部	10,641人(1.4%)
14位	地方農政局	10,619人(1.4%)
15位	食糧事務所	8,843人(1.1%)
16位	税関	8,115人(1.0%)
17位	国立高等専門学校	6,706人(0.9%)
18位	北海道開発局	6,629人(0.9%)
19位	印刷局	5,735人(0.7%)
20位	森林管理局	5,485人(0.7%)
	小計1[1位～20位]	653,511人(83.8%)
	小計2[1位+2位]	295,931人(38.0%)

組織別では陸上自衛隊と国立大学の職員数が突出しており、両者合わせて約30万人、国家公務員全体の約4割を占めている。また、上位20位までで国家公務員全体の83.8%を占めており、これら組織の扱いが国家公務員数削減のポイントといえる。

4. 府省庁別 内局人数(総職員数に占める割合)

合計	29,499人(3.8%)
1位	国土交通省 4,136人(6.4%)
2位	厚生労働省 3,027人(3.0%)
3位	農林水産省 2,933人(9.1%)
4位	総務省 2,820人(41.1%)
5位	経済産業省 2,458人(29.1%)
6位	外務省 2,091人(39.0%)
7位	文部科学省 1,750人(1.3%)
8位	財務省 1,638人(2.1%)

9位 警察庁	1,565人(20.7%)
10位 環境省	969人(97.1%)
11位 宮内庁	928人(85.1%)
12位 内閣府本府	906人(41.2%)
13位 法務省	832人(2.1%)
14位 防衛庁	826人(0.3%)
15位 金融庁	798人(81.4%)
16位 人事院	691人(98.4%)
17位 内閣官房	598人(100.0%)
18位 公正取引委員会	457人(75.3%)
19位 内閣法制局	76人(100.0%)

“官から民へ”、“企画と執行の分離”という最近の行政改革の流れを考えた場合、今後の国家公務員の中心となっていくのは、企画立案機能を担う内局部門である。その意味では、上記約3万人の存在目的を明らかにすることが今後の国家公務員改革の中心テーマとなるべきである。

5. I種、II種、III種職員の割合

平成13年度における給与法適用の非現業職員484,028人の内、I種、II種、III種職員の割合は以下の通り。

	行政職 (一)	専門 行政職	税務職	公安職 (一)	公安職 (二)	研究職	指定職	その他 の職	小計
I種等	11,336	1,502	178	441	225	588	745		15,015
II種等	38,432	731	8	232	3,358	48	0		42,809
III種等	127,126	1,873	39,182	13,240	12,768	87	8		194,284
上級乙種等	4,021	16	14,527	21	55	24	1		18,665
中級等	16,531	1,054	55	22	824	19	5		18,510
選考採用等	24,461	2,800	662	6,105	5,658	1,089	868	153,102	194,745
小計	221,907	7,976	54,612	20,061	22,888	1,855	1,627	153,102	484,028

(注)その他の職とは試験任用を行っていない職であり、具体的には、行政職(二)、海事職(一)、海事職(二)、教育職(一)、教育職(二)、教育職(三)、教育職(四)、医療職(一)、医療職(二)、医療職(三)、福祉職を指す。

(出所)H15公務員白書

公務員批判の対象としてしばしば引用されるI種職及び幹部公務員(指定職等)の数は、数字の上では極めて少数であることがわかる。I種職員数は全体で15,015人、国家公務員全体(約80万人)のわずか1.9%に過ぎない。また、高級官僚として批判されるI種指定職に限って言えば745人、全体の0.1%と極めて少数であり、いわゆる中央官庁の官僚とみなされる行政職(一)約22万人との対比においても、わずか0.3%という数字である。

以上

資料2:「国家機能の4分類と主要行政課題」

(行革会議第22回議事概要別紙「国家機能と行政目的の整理(未定稿)」より抜粋)

○国家の機能としては、以下の4つの柱を基本に、整理することができるのではないかと。

- I 国家の存続
- II 国富の確保・拡大
- III 国民生活の保障・向上
- IV 教育や国民文化の継承、醸成

○以上の4機能を担う行政目的として、以下のように行政目的(課題)の整理を試みたが、どのように整理することが適切か。その際、これらの行政目的(課題)は、上の4機能の複数にわたり得るものがあることに留意する必要があるのではないかと。

(I 国家の存続)

1 国際関係・安全保障

1-1 外交(国際社会の平和秩序維持、良好な国際環境の主体的形成、地球環境問題の解決)

- ・外交
- ・国際交流
- ・開発援助

1-2 我が国の平和、安全秩序の維持・確保

- ・防衛

2 秩序・安全

2-1 治安(国民の生命・財産の安全)の確保

- ・警察、海上保安、麻薬取締等

2-2 防災・災害対策の推進

- ・防災、災害対策、事故対策

2-3 法・社会秩序の維持・確保

- ・法制度の整備、法秩序維持、人権擁護

(II 国富の確保・拡大)

3 経済

3-1 健全な財政の確保

- ・財政、税制、財投、国有財産管理

- 3-2 通貨の安定と金融秩序維持
 - ・通貨管理、金融システム管理
- 3-3 マクロ経済政策
- 3-4 産業の競争基盤の強化
 - ・産業政策、中小企業
 - ・競争政策、経済取引ルールの整備、知的財産保護
- 3-5 対外経済関係の円滑な発展
 - ・対外経済関係
- 3-6 情報通信の高度化
 - ・放送通信規律維持、情報化対応ルール整備
- 3-7 エネルギーの安全・安定供給の確保
 - ・省エネ、新エネ、エネルギー安全保障(備蓄、開発)、原子力開発、公益事業規制
- 4 国土・社会資本
 - 4-1 国土の整備・開発・保全
 - ・社会資本整備
 - ・土地利用計画・規制、利水、治水
 - ・都市計画、地域整備
 - 4-2 総合交通体系の整備
 - ・交通社会資本整備、交通秩序、安全規制

(Ⅲ 国民生活の保障・向上)

- 5 国民生活
 - 5-1 環境の保全・自然保護
 - ・排出規制、土地利用規制、自然保護、環境社会資本整備、環境影響評価
 - ・廃棄物対策(排出規制、回収システム、処分場整備)
 - 5-2 食料の安全・安定供給の確保
 - ・食料安全保障、農林水産業振興、農業等基盤整備、農山漁村振興
 - 5-3 国民生活の安定・福祉の向上
 - ・福祉(高齢者・障害者対策、生活保護)
 - ・年金
 - ・医療、保険、薬事、公衆衛生
 - ・消費者保護
 - 5-4 雇用の安定・確保
 - ・職業安定、労働基準、保安・労働安全
 - 5-5 男女共同参画社会の建設

・労働・雇用条件整備、保育・介護対策等社会進出支援

(IV 教育や国民文化の継承、醸成)

6 教育・文化・科学

6-1 人材の育成、文化の振興

- ・青少年の育成
- ・教育

6-2 文化・スポーツの振興等

- ・文化の振興、継承・保存、著作権保護
- ・スポーツ振興

6-3 科学技術の振興

6-4 学術振興

資料3:「日本の国益」

(対外関係タスクフォース報告書「21世紀日本外交の基本戦略」より抜粋)

今後の日本外交の展開には国家としての明確な戦略の策定が必要である。

これまでの日本外交はそれを欠いてきた。世界が冷戦構造の枠組みの中にあり、米国によって安全を保障されながら順調な経済発展を遂げていた日本にとって、さしたる戦略は不要でもあった。しかし今はそういう時代ではない。

戦略の基礎は国益である。何が真の国益であるか、判断を誤らないよう不断の検討が必要である。ところが、戦後日本では、戦前戦中における「超国家主義」に対する反動から、国益という言葉と概念を使うことをはばかる雰囲気が続いてきた。その結果、戦後日本には私益や省益や社益など個別利益を優先する風潮が氾濫することになった。国益を論じることなしに、日本の進路を定めることはできない。

ここでいう国益とは、日本だけの利益をひたすら追求する偏狭で短期的な国益のことではない。偏狭な国益を振りかざせば、必ず他国と対立して行き詰まる。日本にとって真の国益とは、長期的に他国の国益と両立するものでなければならない。かつて小淵内閣が「開かれた国益」を提唱したのは、このような意味においてであった。

では、日本の基本的な国益とは何か。

第一に、日本の平和と安全を維持し続けることである。

いかなる国にとっても、「安全」はもっとも重要な国益である。とくに日本は戦略的縦深性の乏しい国であり、軍備競争にもろい国である。核兵器を有する中国と単独で対抗することは困難である。したがって、日本がアジアおよび世界の安全保障の最終的担い手である米国との安全保障関係を強化していくことは、自然な要請である。

それだけでなく、日本は世界の安全のために、より積極的な役割を果たすべきである。現代世界の大きな脅威は米国抜きでは対応できない。しかしそれ以外の脅威に対しては、主要国が提携して機動的に対応すること——いわば国際的な警察力のようなものを発展させること——が重要になっている。日本も主要な担い手の一人となるべきである。

具体的には、国連から国際的正当性を付与された活動に対して、自衛隊を活用した補給・輸送等の後方支援、PKOへの積極的参加、破綻国家再建などに従来以上に積極的に参加することである。こうした面での日本の活動は、諸外国に比べ制約が多すぎる。自衛権を越えた武力行使は避けるべきだが、国際平和活動の際の運用については国際標準に適合するよう見直すべきである。また、対象も拡大して、例えばアフガニスタンにおけるISAF(国際治安支援部隊)のような活動にも参加すべきだろう。このような活動を軍国主義の復活につながるからと反対し、汗をかくことを忌避すること

は、湾岸戦争の際の経験から明らかなように、むしろ国益に反するものと考える。

第二に、自由と民主主義、そして人権の擁護である。自由と民主主義は、戦後、いや明治以来の日本の貴重な成果である。また、近年における韓国や台湾での民主化は国際的に評価され、日韓関係の大幅な改善や、台湾に対する親近感の高まりをもたらした。タイについても同様であった。長期的なアジアの安定のためには、一貫して自由と民主化を進め人権を擁護し、人道支援活動に積極的な姿勢をもつことが、アジアの先進民主主義国である日本の義務であり、国益である。ただし、この主張にあたっては、欧米のように声高で直接的なアプローチでなく、日本の場合は静かで穏やかなアプローチをとることが効果的であろう。

第三に、自由貿易体制の維持が日本の国益の根幹にあることは、改めて述べるまでもない。資源に乏しくエネルギーのほとんどを外に依存する日本にとって、自由な貿易の発展は死活的に重要である。

グローバルな貿易体制はWTOを中心に形成されていこうが、さらにこれを補完するものとして、多くの国々が積極的に地域ないし二国間の自由貿易協定(FTA)のネットワーク作りには乗り出している。日本もその方向へ進むべきである。そのためには、さらに市場を開放し、労働集約型産業はある程度途上国にまかせ、付加価値の高い産業に重点をおく転換が必要である。農業保護だけを理由として自由貿易協定の締結に反対し続けることは国全体の利益に適うものではない。

第四に、学術文化教育を始めとする国民間の交流の積極化である。日本はアジアで最初に近代化をなしとげた国である。その際、もっとも力を注いだのは人材育成であった。人と人との交流は極めて効果が大きく、成果が長く残るものである。海外で日本を理解する人々が増えることは、日本にとって大きな利益である。学術文化教育関係の交流は、今以上に思い切って進めるべきである。

以上に述べた四点は、いずれも日本自身にとって大きな課題である。日本はこれまで十分に外の世界を見てこなかった。世界の現実を直視し、自らをふりかえって、世界と積極的に関わっていく覚悟が必要である。世界の平和構築のためにさらに積極的に行動し、さらに市場を開放し、さらに世界の人権を擁護し、さらに学術文化を発展させることが日本の国益である。

【参考文献】

○行政改革

- 上山信一 「『政策連携』の時代」 日本評論社 2002年
大嶽秀夫 「行革の発想」 TBSブリタニカ 1997年
田中一昭、岡田彰編 「中央省庁改革」 日本評論社 2000年
増島俊之 「行政改革の視点」 良書普及会 1996年
増島俊之 「行政改革の視点と展開」 ぎょうせい 2003年
行政改革委員会事務局編 「行政の役割を問いなおす」 1997年

○独立行政法人

- (財)行政管理研究センター 「行政改革の社会経済への影響に関する調査研究－
独立行政法人制度の創設－」 2001年

○公共性

- 佐伯啓思 「『市民』とは誰か」 PHP新書 1997年
佐々木毅、金泰昌編 「公共哲学1 公と私の思想史」 東京大学出版会 2001年
 〃 「公共哲学2 公と私の社会科学」 〃 〃
 〃 「公共哲学3 日本における公と私」 〃 2002年
 〃 「公共哲学4 欧米における公と私」 〃 〃
 〃 「公共哲学5 国家と人間と公共性」 〃 〃
 〃 「公共哲学7 中間集団が開く公共性」 〃 〃
 〃 「公共哲学10 21世紀公共哲学の地平」 〃 〃
藪野祐三 「先進社会のイデオロギーⅡ」 法律文化社 2001年
山脇直司 「公共哲学とは何か」 ちくま新書 2004年

○行政評価

- 上山信一 「日本の行政評価」 第一法規 2002年

○公務員、官僚

- 石原信雄 「官かくあるべし」 小学館文庫 1998年
水野清編 「官僚の本分」 小学館文庫 2001年
水野清編 「官僚と権力」 小学館文庫 2001年
(財)行政管理研究センター 「行政機構図2003年版」
人事院編 「平成15年版公務員白書」 2003年

【執筆者略歴】

西本 敬一 (にしもと けいいち) (1965年生)

1988年 横浜市立大学商学部卒業
1988年 日本貿易振興会(ジェトロ)入会
1990年 同 熊本貿易情報センター
1992年 同 企画部企画課
1993年 同 ウイーンセンター
1997年 同 展示部ハノーバー博課課長代理
2000年 同 ドイツ ハノーバー万博日本館事務局長代理
2001年 同 技術交流部総括課長代理
2003年 財団法人世界平和研究所主任研究員



研究・関心分野

幸福論、労働と余暇、公共性、公務員改革、消費、ライフスタイル等

連絡先:

TEL:03-5253-2511(代表)

e-mail:nishimoto@iips.org

同じ執筆者による(財)世界平和研究所のレポートに、

「消費者改革なくして持続成長なし ～長期不況克服の新たな視点～
(IIPS Policy Paper 303J, February 2004)」がある。