

中央省庁が変われば 日本は必ず良くなる！ ～若手職員が描く霞ヶ関の構造改革

霞ヶ関の中央省庁の仕事ぶりは、いつしか非効率の代名詞のように言われるようになった。そこに飛び込んだ1997年入省組の若者21人が、内部から改革の声を上げた。彼らは何を見て、どのように改革の第一歩を踏み出したのか。

新しい霞ヶ関を創る若手の会



意識改革に大切なビジョン(Vision)とミッション(Mission)

「公務員は国民全体のために奉仕すべきであるという原点に立ち戻り、霞ヶ関が歴史的に質が高く、国際的に競争力のある政策を立案できるよう、改革を実行する。」この一文は、霞ヶ関全体の公務員が常に意識しなければいけないビジョンであり、果たすべく努力しなければならないミッションでもある。



霞ヶ関構造改革・プロジェクトK(新しい霞ヶ関を創る若手の会ホームページ)

<http://www.geocities.jp/projectk2005/>

研修で築いた信頼関係

皆さんがお書きになった『霞ヶ関構造改革・プロジェクトK』(東洋経済新報社)が話題となっています。1997年入省組の若手国家公務員21名が著者であること、霞ヶ関内部からの中央省庁の改革案という画期的な内容であること、さらにそれが通常の書籍となって全国の書店に流通していることなど、話題性には事欠きません。まず、この「新しい霞ヶ関を創る若手の会」についておうかがいします。

芳野 私たちは1997年に入省した同期生なのですが、私たちの前の代までとの大きな違いは、入省時の研修にあります。それまではいわゆる「縦割り」の研修し

が行われていなかったのですが、私たちの代から初めて、各省からの参加者全員が3カ月寝食を共にする長期研修を受けました。そのことが、今回のこうした会の結成に大きな意味を持っています。

朝比奈 研修の中身というよりも、所属する省庁に関係なく、同期の人間同士が信頼関係を築けたことが非常に大きいですね。これは以前聞いた話なのですが、各省からの寄せ集めのメンバーで構成されている内閣官房のある部局では、みんなそれぞれに役所を良くしていきたいという思いはあるものの、一方で所属する親元の省庁の立場もあり、しかもお互い同士をよく知らない。ですから、どこかお互いの関係に疑心暗鬼な部分があって、せっかく思いはあっても、実際

にそれを行動に移しにくいという事情があるようです。

ところが私たちの代は、所属の省庁の色に染まる前に、研修の3カ月間で人間としての信頼関係を築いていますから、入省して10年近く経過して再び集まったとしても、「何々省の誰々さん」ではなく、1人の人間として付き合うことができます。したがって、すぐに打ち解けて一緒に行動を起こしやすいわけですね。そのような意味では、あの研修がなければ、この「新しい霞ヶ関を創る若手の会」は誕生しなかったのかも知れません。

その同期の皆さんが、2年前の同窓会で、こうした会を結成しようという動きになったことには、何かきっかけがあったのでしょうか。

朝比奈 一郎 氏

Asahina Ichiro

経済産業省資源エネルギー庁
石油天然ガス課課長補佐

1973年東京都生まれ。1997年東京大学法学部卒業。2003年ハーバード大学行政大学院(ケネディスクール)修了。1997年通商産業省(当時)に入省し、経済協力部資金協力室、特許庁総務課、内閣官房行政改革推進事務局勤務などを経て、現在、資源エネルギー庁石油天然ガス課課長補佐。

大関 由美子 氏

Ozeki Yumiko

財務省関税局国際機構参事官補佐

1973年茨城県生まれ。1997年慶應義塾大学経済学部卒業。2001年ロンドン大学修士課程修了。新しい霞ヶ関を創る若手の会メンバー。

朝比奈 そのときは、中心的なメンバーの多くが留学から帰国して間もないタイミングだったのですが、一度外の世界から日本の政策決定のあり方を見て、本当に今のままの霞ヶ関で国際競争力のある政策が実現できるのかという問題意識は、それぞれの中にあっただけだと思います。その議論の盛り上がり、こうした会の結成に進んでいきました。

「今のままでいいのか」という問題意識を持ったということですが、皆さんは入省してから、会結成までの7年間、各所属省庁で一体何を目の当たりにして、どのような体験を積み、そのような問題意識を持つに至ったのでしょうか。朝比奈 私の場合、特に国際交渉の關係の部署などにいたときに感じたのは、

芳野 行気 氏

Yoshino Koki

環境省地球環境局総務課課長補佐

1973年東京都生まれ。1997年京都大学法学部卒業。2002年ダートマス大学経営大学院修了。1997年環境庁(当時)に入庁、環境保健部企画課、大臣官房総務課、中国地区事務所勤務などを経て、現在、地球環境局総務課課長補佐。小池環境大臣が創設したエコイスト大賞において2004年に『コンビニから始まる温暖化民生部門対策』で副大臣賞を、2005年に『オフィス活動における環境革命 - ルーティン業務におけるペーパーレス化編』で奨励賞を受賞。

遠藤 洋路 氏

Endo Hiromichi

独立行政法人日本学術振興会
国際事業部地域交流課長

1974年高知県生まれ。1997年東京大学法学部卒業。同年文部省(当時)入省。生涯学習局、初等中等教育局で教育行政を担当。2002年ハーバード大学ケネディ行政大学院修了。同年文部科学省スポーツ・青少年局企画・体育課企画係長。2004年日本学術振興会国際事業部地域交流課長(現職)。

日本としての提案を出すまでのプロセスが、どこかが責任を取って方針を決定するシステムになっていないために、いろんな省庁の綱引きになってしまって、結局、明確な方針を決められない、ということでした。みんな違った立場で同じ大きさの権限を持っているので、誰も国全体を見て、意見を言うことができず、省の言い分だけを主張しあうことになってしまうわけです。これは担当者レベルでも、課長レベルでも、さらに上に上がっても、どこまで行っても同じことです。そうすると、今度は妙な知恵が働いて、みんなが納得できるような曖昧な言い回しの文言を考えることをやり始める。そうすると、本当にそれが質の高い政策になっているか、甚だ疑問になってくる。そのような意識



新しい霞ヶ関を創る若手の会
『霞ヶ関構造改革・プロジェクトK』
(東洋経済新報社・2005)

は持っていました。

一人ひとりとはとても優秀な人材であるのに、その力を有効に発揮させるシステムになっていない。相手にも自分にもよく分からないような、皆が納得する文言を考えるために、一所懸命に知恵を絞っているのが非常にもったいない、と思うのです。

芳野 民間企業の場合は、利潤を増やすというインセンティブが働きますが、官公庁には利潤という概念がありませんから、何を考えるかという、権限を増やすということになるわけです。自分の権限、自分が働く局の権限を増やすことだけがインセンティブになる。例えば、何本法律を増やして、どれだけ権限を増やしたかとか、いくら予算を増やしたかということで評価される仕組みになっている。したがって、まずは法律や予算ありきで、後付けで中身を入れていく、というようなことをしています。本当はニーズがあって、そのための法律の改正なり予算があるはずなのに、そこが逆転してしまっている。当然、仕事が国益とは一致してこないわけですね。結果として、そんな権限争いをしている間に実態はどんどん動いて

しまつて、「スピード感のある対応ができない」という非難を浴びたりすることになります。

専門家が居着かない という問題

大関 私は、もっと身近な話をしたいのですが、霞ヶ関では、とにかく仕事量が多くて拘束時間がとても長いので、目の前にある仕事の山を片付けるのが精一杯という状態が続くことがあります。しかも、それが必ずしも自分の専門性を活かせるとは限らない内容のこともあります。そこには、「より幅広くいろいろなことを勉強してもらおう」という人事当局の配慮もあるのですが、それが最近の若い人たちの考え方に合わないこともあります。

現在、各省庁でさまざまな分野のPh.D(博士号)を持っている人や、弁護士資格を持っている人など、専門性を身に付けた人が増えてきているのですが、人事上、その専門性を十分には活かしてもらっていないのではないのかという懸念を持つ人も少なくなく、残念ながら、先輩方も同期や後輩も、専門性や資格を持っている人ほど、退職しているというのが現実です。そこで、政策の話になるのですが、日本が本当に良い政策を実現していくためには、その基礎となる分析・調査が不可欠です。それなのに、今の状況を見ていると、それをやるだけの時

間がなかったり、専門性が活かされなかったりすることもあります。そこに問題意識を持っていました。私は人事制度に関心があってこの勉強会に参加してきたのですが、これからは、各人が持つ専門性を高め、もっと活かせるような人事政策がこれまで以上に重要になってくるのではないかと思います。

朝比奈 私たちには、ミニ政治家のような役割を求められている部分があって、どうしても調整型の役人が必要になってしまうのだと思います。だから専門的な人ほど、留まるのが難しいシステムになっています。

遠藤 私も大関さんと同じで、まず忙し過ぎるということを感じていました。その原因は、無駄な仕事が多過ぎることです。新人が入ったときには、新聞の切り抜きとかコピー取りばかりをしているわけですが、それでも上の方に行けば、偉い人たちが国の政策について熱い議論を展開しているのだらうと思っていたのです。しかし、実際はそのようなことはほとんどなくて、関連団体に電話連絡をしていたり、政治家に根回しをしていたり、国会の答弁に追われているという状況なのです。つまり、誰も国の政策についてまじめに考える時間がない。考えたいのだけれども、そのような時間はないのです。

また、大関さんとはむしろ逆ですが、省庁の中核に専門性を身につけた人が少ないことが問題だと感じます。ほとんどは法学部を出て省庁に入った人たちばかりですから、もともと担当分野の専門家ではありません。では専門家を育てる仕組みがあるかといえば、そうでもない。

人事異動のサイクルが早いので、担当分野に習熟してきたころには異動してしまいます。結局、専門性のない人たちが、見よう見まねで政策を策定しているというに近い状態です。これは問題なのではないか、と思いました。

3つの目指すべき国家像

そうした問題意識を各人が持つ状況で会を結成して、どのように議論を進めていったのでしょうか。

朝比奈 まず、各人が問題点とその原因について私案を持ち寄り、さらにそこに外部の有識者等に加わっていただき、霞ヶ関の問題点とその原因の考察についての議論を詰めて行きました。

同時に、今の中央省庁が良くないのは、何も最初から悪かったわけではなく、時代の変化にうまく対応できなかっただけだということに気付き、それならば単に対処療法のような改革案だけを考えるのではなく、まず大きな方向性として、これから日本が目指すべき国家像はどういうものなのか、そこから今一度考え直そうということになりました。それを示すことができない限り、次世代を見据えた改革はおぼつかないと思うからです。

そして最後に、問題点と目指すべき国家像をにらみながら、具体的な改革案の骨子をまとめ上げていきました。

この骨子は大きく分けると、組織のあり方、人事のあり方、業務のあり方の3つになるのですが、これはそれぞれさらに具体的な議論を要するので、メンバーをそれまでの倍の21名とし、3つ

の部会に分けて、1年ほど時間をかけて、それぞれ具体的な改革案をつくり上げていったのです。

現状の問題点の指摘と、その対策としての改革案に留まらず、そこにこれからの日本が目指すべき国家像を加えたことが非常に面白いと思います。この国家像は、どのように導き出されたのでしょうか。

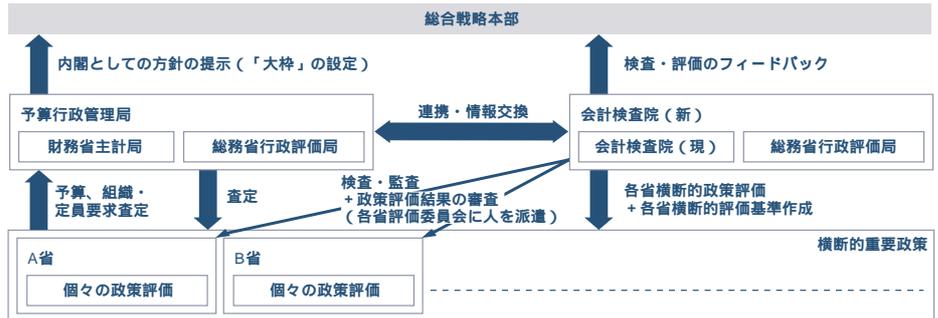
朝比奈 例えば、日本が先進国の仲間入りを果たすべく高度成長を遂げていた時期は、供給者中心の論理で改革を進めても、それは国民全体のためになっていました。ところが、時代は変わっても、役所のシステムは変わらなかったために、今、機能不全に陥っている。だとすれば、次の時代の国家像を見据えなければ、いくら改革案を出しても方向性を間違えるおそれがある、と考えたわけです。

そこで私たちは、3つの国家像を考えるために、時代の変化を表す概念を出してみました。そこから逆に、必要とする国家像を導き出していったわけです。

1つ目は「PPR(Public Private Partnership)と協創国家」です。これは、単に官業の一部開放という技術論だけでなく、官民がまさにパートナーとして、ときに役割分担し、ときに競争して創り上げていく国家であるというものです。

2つ目は「グローバル化(Globalization)と小強国家」です。グローバル化の進展により、これまで以上に国家以外の主体の独自性が世界規模で試されることが余儀なくされ、いわゆるお上に頼らずに自分たちで最適解を求めて決断する局面が増えてきます。こうした動きは、必然的に「小さい

資料1 総合戦略本部の設置



出所：新しい霞ヶ関を創る若手の会ホームページ「霞ヶ関構造改革・プロジェクトK」
<http://www.geocities.jp/projectk2005/gaiyou.pdf>

国家」への流れを加速させる一方で、グローバル化の進展とともに、国家間競争が激しくなっているとされています。国の役割は、国際競争の中でセーフティーネットを整備したり、市場を適正に活性化させる、言い換えるとルールをつくるというような「強い国家」たることを求められています。それが「小強国家」ということです。

3つ目は「インクレメンタリズム(Incrementalism)と真豊国家」です。右肩上がりの定量的な経済成長を目指すのではなく、これからはもっと多種多様な選択肢を持つことによる真の豊かさを目指す国家になろうという意味で「真豊国家」と名付けました。

こうして現状の問題点と目指すべき国家像を論じた上で、具体的な霞ヶ関の改革案を詰めていったわけですね。

朝比奈 はい。霞ヶ関改革も組織改革であり、一種の企業改革であることを鑑み、私たちも構成員の意識改革に大切なビジョン(Vision)とミッション(Mission)を考えました。

「公務員は国民全体のために奉仕すべきであるという原点に立ち戻り、霞ヶ

関が歴史的に質が高く、国際的に競争力のある政策を立案できるよう、改革を実行する。」

この一文は、霞ヶ関全体の公務員が常に意識しなければいけないビジョンであり、果たすべく努力しなければならないミッションでもあります。

組織、人事、業務についての具体的な改革案

まず、具体的な改革案の1番目の組織の改革についてうかがいます。

朝比奈 霞ヶ関の組織面での最大の欠陥は、各省各部局間で対立が生じたときに、それを戦略的に判断する部局が事実上存在しない、ということにあります。つまり、司令塔がないということです。そこで私たちは、首相官邸直結の「総合戦略本部」を創設し、首相官邸や閣議の機能を大幅に強化することを提案しました。

確かに、これまでも経済企画庁に代表されるように、横割りの調整組織は多数創設されてきましたが、残念なことに、結局そこは実力ある官庁の出先機関の寄

り合い所帯と化してしまい、実質的には機能しているとは言えない状況になっています。小泉政権の下では、一部の政策課題については「経済財政諮問会議」などが司令塔的な役割を發揮しましたが、こうした機能が経済だけでなく、より広い政策課題についても發揮されるように、首相が主導する閣議の頭脳となり手足となる組織が必要なのです。それが「総合戦略本部」です。

この本部の構成員をどうするか、非常に重要であると思うのですが。

朝比奈 その通りです。ここには各省からの出向者という形式はやめて、独自採用を図ります。出向先が各省の出張所になってしまえば、元も子もないからです。財界、学会、法曹界の各界から老若男女を問わずに幅広く採用し、フルタイム勤務で議論する場とします。もちろん、各省職員が辞職して来ることは拒みません。

そしてこの「総合戦略本部」には、各省横断的な国家戦略の策定機能と、各省間で揉め事が起きたときの一種の裁定機能である総合的な判断機能、さらに加えて戦略の実施を担保するための強制機能という各機能を持たせます。こうしてある意味、非常に強力な司令塔を設置することで、初めて国際競争力のある実のある政策決定が実現できるものと考えています。

2番目の骨子に掲げられていた「人事の改革」はどのようなものですか。

朝比奈 省益意識を排除し、政策立案能力を高めるためには、人事制度の刷新が非常に重要であると考えます。これまでは、省幹部の人事は閣議了解事項であるにもかかわらず、実際は各省が人事権を独占してきました。これでは、各省幹部は省内の人事権者を見て仕事をすることになってしまいます。出世のためには、国民を見るよりも、所管業界や省益のために権限や予算を取ってくる方が得策なのです。こうした状況では、国民本位の質の高い政策は尊重されにくいと言えます。そうした意識を変えるには、まず各省庁の幹部職員の人事については、原則として内閣による直接管理とし、出身省庁や官民の区別なく、能力や経験本位の人事を行えるようにすることが不可欠だと考えます。また、採用時の種、種、種といった前近代的な身分制や、それによる固定的な任用を廃止して、管理能力や専門性に応じた柔軟な任用をすべきだと思います。

最初の話でも出ましたが、政策的に関連のない短期間での人事異動をやめて、各政策のプロを育成するために、特定政策分野へ継続的に関与させることによって職員の専門性を高め、ときに外部からも積極的に人材を登用して、質の高い政策を立案できる体制づくりが急務です。そしてそのためにも、明確で納得性の高い人事評価指針を導入しなければなりません。私たちは、冒頭でご紹介いただいた書籍の中で、省益を排除するための行動指針や、業績評価、能力評価、行動特性評価を内容とする人事評価制度を具体的に策定しています。

3つ目の「業務改革」については、

どのような内容になっているのでしょうか。

朝比奈 霞ヶ関の日常業務は、実に非効率で、そのために本来政策立案に集中すべき職員の大部分の時間が、前例や横並びの有無の調査といった業務に費やされています。何より業務の効率化・透明化は避けて通れない急務です。

そこで具体的な改革案としては、まず現在霞ヶ関で行われている業務の必要性や担い手について総ざらいする「国民参加の行政実態レビュー」の実施を提案します。これにより、国が実施すべき業務をゼロから洗い出し、それは数年に一度くらいのペースで継続的に行うのが適切ではないかと考えます。

また、このレビューを経て残った業務についても、霞ヶ関で行われている査定・評価のプロセスを実質化するために、財務省主計局、総務省行政管理局、総務省行政評価局、会計検査院を統合し、予算と定員等の事前チェック機能や会計や政策の事後チェック機能を一元化し、結果を総合戦略本部にフィードバックさせることを提案します。

さらに、必ずしも公務員が行う必要のない事業への外注化を促進し、数だけが増えている中間管理職への説明業務など無駄を排除し、質の高い政策立案のために時間を割けるような業務の効率化の作業がPDS(Plan-Do-See)サイクルの中で確立できるよう、日々進めていくことが重要だと考えます。

トップダウンのために 霞ヶ関への理解を

霞ヶ関の若手がこうした改革案を

世に問うたというのも革新的なことですが、それが書籍というかたちで書店に配布されたという手法も、非常に画期的です。

芳野 私たちは、必ずしも書籍でなくても良いと思っていました。何らかのかたちできちんと世の中に提案できれば良い、という認識だったのです。ただまとめみると、非常に分量が多かったので、結局、新聞とか雑誌では、その全体像が伝わらないということで、最終的に書籍というかたちに落ち着いたというわけです。

書籍が発行されて、それぞれの職場での反応はいかがでしたか。

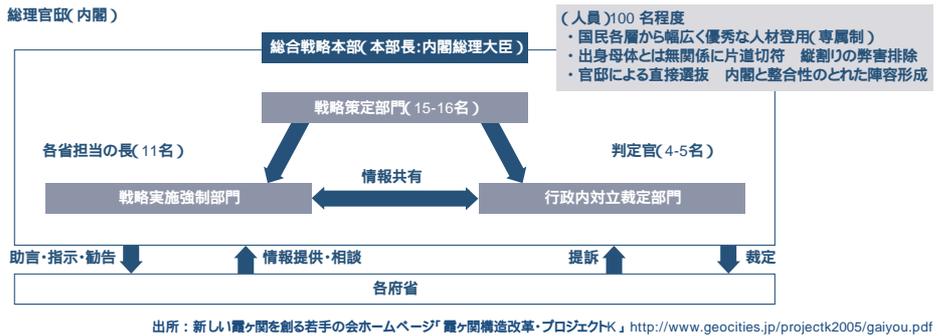
芳野 基本的には好意的に受け止められました。最初は「きっと反対の声などが上の方からあるのかなあ」と思っていたのですが、むしろ、「最近の若者は元気がないと思っていたが、結構やるじゃないか」とか、上司が本屋で購入してきてくれて「名前が出ているじゃないか」と励ましてくれたり、というような雰囲気でした。

遠藤 おそらく職場によってさまざまな反応があるのですが、多くは今、芳野さんが話したような感じで受け取られたようで、逆に、「どうしてウチはこのメンバーに入っていないんだ」というような声も上がったそうです。少なくとも直接、ネガティブな文句を言われたことはほとんどありません。

大関 批判といっても、ポジティブなかたちでの意見が随分とありました。「内容的に、こういう部分についての分析が足りないのではないか」というような、建設的なアドバイスや批判もいただきましたが、「そもそも、こんな活動自体が問題だ」というような声を、私は聞いていません。

朝比奈 特に今の30代、40代というの

資料2 業務改革案 - 霞ヶ関における新たな査定と評価のスキーム



は、バブル崩壊後の犯人捜しばかりに血道を上げているようなマスコミなどを見るに付け、内心とても悔しい思いとか、日本人っていつからこんな風に建設的でなくなってしまったのか、という残念な思いをしてきていると思うのです。そのような方たちからは、日々メールで励ましの声を送られてきたり、「自分もやりたかったんだけど、やれなかった」というような反省を込めた意見も届きます。また、OBの方などからの励ましや応援の声も非常に多いです。

ここまではまっすぐ突き進まれてきた感がありますが、本当はこれから先が肝心なんでしょう。今後、どのように活動を進めていくお考えでしょうか。

朝比奈 大きくは2つの道筋があります。1つは、これだけ大きな改革ですから、トップダウンは不可欠です。それと同時に、トップは世論を見ながら決断を下すことになるので、そういう意味ではボトムアップのために、多くの方に内容を理解してもらうことも必要です。

このトップダウン、ボトムアップの2つをにらみながら進めることになりましたが、トップダウンという意味では、私たちの「社長」は総理大臣ですから、首相および官

邸のコアな人たちに指示号令を出してもらうことを目指します。また、ボトムアップという意味で、いろいろな団体の方や有識者の方々にお会いして、お話をさせてもらったり意見交換させていただいたりしています。

芳野 加えて、第2弾の書籍の出版も検討しています。というのは、この『霞ヶ関構造改革』は、一般の人には取っつきにくい、やや専門書のようなところがあるので、もっとやさしく砕いた内容、霞ヶ関の役人は日々どんなことを考え、どんな仕事をしているのかというような本を今、アイデア段階ですが考えているところです。

朝比奈 霞ヶ関を知ってもらうためにやりたいことはたくさんありますし、また建設的にこれからの日本や霞ヶ関を改革することに取り組む組織の立ち上げも考えていますので、読者の皆様のご支援・ご協力をお願いしたいと思います。

新しい霞ヶ関を創る若手の会「霞ヶ関構造改革・プロジェクトK」(東洋経済新報社・2005)

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。
h-bunka@lec-jp.com