

厚生労働行政の在り方に関する懇談会 最終報告

平成 21 年 3 月 30 日
厚生労働行政の在り方に関する懇談会

目 次

はじめに	2
I 「行政運営の在り方」等についての提言 (中間まとめ(平成20年12月25日公表))	3
II 「行政組織・体制の在り方」についての提言 (平成21年3月30日公表)	17

はじめに

- 厚生労働行政の在り方に関する懇談会は、国民生活に身近な厚生労働行政について、国民の目線に立った行政を推進し、国民の理解を得、信頼を回復することが急務であることから、厚生労働行政全般を総点検し、その在り方を検討し、再構築を図ることを目的として、平成20年8月に設置された。
- 当懇談会は、設置以来、合計9回にわたり、委員以外の有識者からの意見聴取も含め議論を行い、昨年12月には、厚生労働行政の在り方に関する基本的論点と考え方を示した中間まとめを行った。
- 中間まとめでは、過去の反省と将来に向けた機能強化という2つの視点から、「行政運営の在り方」と「行政組織・体制の在り方」の2つの分野について検討を行った。このうち、「行政運営の在り方」等については、具体的な指摘を行い、政府に対し、可能なものから速やかに実施することを求めたところであり、また、「行政組織・体制の在り方」については、更に検討を深めることとした。
- 「行政組織・体制の在り方」については、現下の、また、将来の行政課題と密接に関連するものであり、厚生労働行政をめぐる諸課題に的確に対応する行政組織・体制を確立すべきとの観点から、その在り方を検討した。
- 少子化・高齢化、人口減少による人口構造の変化、非正規雇用の増大など雇用構造の変化、社会保障の給付と負担の急激な増大など、厚生労働行政を取り巻く環境は極めて厳しい。また、政策課題についても、従来の枠組みでは対応できない総合的、制度横断的な対応が求められるものが増加している。
- このような状況に対応し、真に国民が求める政策の立案・実行を可能とするためには、組織全体のガバナンスを発揮し、政策課題に的確かつ柔軟に対応できる組織・体制が必要である。
- 当懇談会としては、「行政運営の在り方」等について提言した「中間まとめ」と、中間まとめ公表後の議論を踏まえた「行政組織・体制の在り方」についての提言」を合わせて、最終報告とする。

I 「行政運営の在り方」等についての提言

厚生労働行政の在り方に関する懇談会
中間まとめ

(平成 20 年 12 月 25 日公表)

1 はじめに

(厚生労働行政の使命と過去の反省)

- 厚生労働行政は、年金、医療、福祉、労働など国民生活に直接関連する事務・事業を担当。国民一人ひとりの生命・健康や日常生活に直接影響を持つ重要な制度を運営しているために国民の関心は極めて高く、国民一人ひとりの立場を大切にしながら与えられた使命を着実に遂行していくことが求められている。
- そのような行政であるにもかかわらず、本懇談会で取り上げたように、年金記録問題、薬害肝炎、長寿医療制度の施行時の混乱、スパウザ小田原など、厚生労働行政に対し、国民から様々な厳しく、かつ強い批判が生じており、行政の信頼が大きく損なわれ、深刻な事態に立ちいたっている。
- 当懇談会では、厚生労働行政について国民からの批判があった問題について以下の4つの事例を取り上げ、厚生労働省からヒアリングを行い、その原因等について指摘をした。
 - ◇ 年金記録問題については、その管理に万全の行政運営が必要であるにもかかわらず、裁定時等に訂正すればよいという安易な考え（先送り体質）を前提に、正確な記録の作成、保管、管理という基本的業務が十全に果たされてこなかった。年金記録問題の背景には三層構造といわれる人事システム、職員団体、地方事務官制度など組織上の問題もあり、組織・業務の意思決定から運営・管理までを適切に行うシステム（ガバナンス）の不足とともに、自らの業務として記録を正確なものに保たなければならないという責任感や法令の遵守（コンプライアンス）への意識の欠如が認められる。さらに年金行政全体として実務を軽視しがちであった。
 - ◇ 長寿医療制度の施行時における混乱については、新制度に関する説明の決定的不足や「後期高齢者」という呼称に見られるような高齢者に対する配慮不足、そもそも制度創設時に当事者である高齢者の意見を幅広く聞く努力をしなかったという問題等が存在。また、施行直前において国民からの批判に対応すべく政府・与党による負担軽減策が決定されたが、国民に十分な説明がなされず、また、短期間での対応を余儀なくされたことも指摘できる。

- ◇ 薬害肝炎については、患者の立場に立った対応が不十分であったという問題、情報収集・提供体制の不備という問題、フィブリノゲン資料問題においては、引き継ぎがなされていなかったことも含め、ずさんな資料管理という問題が存在。
- ◇ スパウザ小田原については、経済・社会情勢の変化といった潮流が見極められず、計画の変更を含め適切な対応がなされなかったという問題が存在。
- 厚生労働行政については、このように重大な問題がいくつも発生したことを踏まえ、国民の批判を真摯に受け止め、深く反省するとともに、過去の問題を克服し、再発防止を徹底することにより、国民の信頼を回復しなければならない。その際、これらの問題に個々に対応するだけでは構造的な問題解決につながらないため、システムとして厚生労働行政の在り方を見直すことが必要。
- 特に、上記の事例に見られるように、厚生労働行政が、年金記録や医療関係の記録など、国民一人ひとりの健康や生活とそれ関わる情報を直接取り扱う行政であることを踏まえ、また、行政も間違えることがあることを当然の前提と考え、情報に関しては、適切な収集・共有、引き継ぎ、管理・活用、本人への開示及びそれぞれ担当者の責任の明確化のための仕組みを考えることが重要。
- また、その他にも、これまでの厚生労働行政の在り方について、次のような視点からの反省も欠かせない。
 - ◇ 救済を求める社会的弱者への対応に当たり、要望に満足のない回答を出すことは困難な場合であっても、問題の本質を間違えず、その立場に立って共に考えていくという姿勢を失わないようにしなければならない。
 - ◇ 地方分権の流れに沿いながら、補助金の廃止・交付金化・一般財源化を進めることにより、補助金執行業務に関わる人材や財源を、新しい分野、格段に力を入れるべき分野に振り向けなければならない。
 - ◇ 自らの権益、出先、職場を増やすため政策を立案するようなことはなかったかを反省し、必要性の薄い事業の着手回避と、既存事業の厳格な見直しが求められていることを認識しなければならない。

- ◇ 時として、百点満点主義に陥ることなく、スピード感を持って、「走りながら考える」、「走り出す勇気」も必要である。

(将来に向けた機能強化)

- 少子化・高齢化・人口減少による人口構造の変化、非正規雇用の増大など雇用構造の変化、社会保障の給付と負担の急激な増大など、厚生労働行政を取り巻く状況は極めて厳しい。本年11月の社会保障国民会議最終報告においても、今後の社会保障が進むべき道筋として、効率的なサービス提供体制の構築などを通じ制度の持続可能性を高めるとともに、医療・介護サービスの改革など社会保障の機能強化が必要であるとされている。
- 社会保障国民会議の提案を受け止め、真に国民の求める政策の立案・実行を可能とするためには、現在の行政組織にとらわれず、国民的課題に的確に対応できる組織編成を検討すべき。特に、今後、社会保障制度を維持していくためには、国民に追加的負担を求めていくことも必要となる。負担増を実現するためには国民の理解と納得が不可欠であり、厚生労働行政に対する信頼回復を急がなければならない。
- また、厚生労働行政は、厚生労働省のみならず、自治体、企業、国民などが連携を図ることによって機能するものであることを念頭に、それぞれの役割分担を明確化する中で行政の在り方を再検討しなければならない。

(信頼回復に向けて)

- 当懇談会は、8月の設置以来5回にわたり議論を行い、その中で、有識者からのヒアリング等も実施してきた。この中間まとめは、厚生労働行政の在り方に関する基本的論点と考え方を示すものであり、今後、その具体化に向け、議論を深めていく予定。
- ピンチはチャンスに変えることができる。厚生労働省は、霞が関改革の先陣を切る覚悟で行政の在り方を変え、行政への信頼を一日も早く取り戻してほしい。

2 行政運営の在り方

(国民のニーズ等を的確に把握するための行政の在り方)

- 厚生労働行政の諸制度については、人口構造の変化、経済・社会状況の変化に対応するよう、適切かつ柔軟に見直していかなければならない。今後の社会保障制度改革においても、制度内容の改善を図る一方で、持続可能性維持の観点から給付と負担の適切なバランスを常に図っていかなければならない。このような中、国民のニーズの変化を的確に把握し、当事者として国民の積極的参加を広く促し、その意見を政策や事業へ的確に反映させていくべき。
- また、これまでの政策立案について、限られた範囲の利害関係者間の調整に基づいた結果、場当たりので、国民への説得性に欠ける内容となったものもあったのではないか。このような厳しい反省に立ち、説明責任の向上のみならず、国民の視点から見た政策立案能力の抜本的な引き上げが急務である。
- 特に政策の立案を根拠（エビデンス）に基づくものに改める。その際、我が国の状況、国民・当事者の意見を常に的確に把握するとともに、国際情勢の把握、国際比較の実施などグローバルな視点から情報を把握し、それを政策へ反映させることも図るべき。
- このため、国立社会保障・人口問題研究所等や厚生労働科学研究費の在り方を見直すなど厚生労働省の調査研究分析機能を強化する。その中で、定期的な調査を含め行政課題に応じた実態調査や実証研究を実施・公表するとともに、国内・国際情勢について情報を収集し、比較分析を行う。そして、その成果を政策立案や制度改正のための国民的な議論に十分に活用していくことが不可欠。
- また、新たな政策立案や制度改正を行うときは、政策責任者は、実際に現場に赴き、それが円滑に機能し、効果をもたらすかどうかを十分検討すべき。また、常に現場を見て、改善につなげるべき。

(国民の理解と納得を得るための行政の在り方)

- 厚生労働行政に対する国民の理解と納得を得るためには、まず、政策の立案・決定過程を目に見えるものに切りかえることが必要。

- このため、政策立案過程において各種審議会・検討会等は既に原則公開となっているが、この原則をさらに徹底すべき。
- これに加え、例えば長寿医療制度に関する議論であれば高齢者を委員にし、少子化対策であれば若年層、医療福祉対策であれば利用者の委員を選ぶといったように当事者の意見に耳を傾ける機会を必ず確保しなければならない。政策決定過程へ当事者の参加は極めて重要。
- また、政策の立案・決定過程における様々な利害関係の調整について、どのような意見があり、それがどのように調整され、政策に反映されたかを丁寧にわかりやすく説明すべき。
- 加えて、政策決定過程における政府・与党間の調整内容についても同様に、どのような理由で調整がなされたのかを丁寧にわかりやすく国民に説明するように努めるべき。
- なお、政治と行政の関係については、特に負担に関わる問題や関係者間の利害調整などについて、政治が携わるべき部分と行政が携わるべき部分との適切な役割分担を考えることが必要。また、特定の事項における政治の行政への関与についての情報公開の在り方、行政府における政治家としての大臣を支えるスタッフの在り方について、今後、さらに検討を進めることが必要。
- 国民に対する説明責任を果たし、国民の理解と納得を得るためには、さらに、行政の保有する情報・データの開示要求に適切に対応していくべき。同時に、例えば、社会保障国民会議が年金、医療・介護費用のシミュレーションをしたときのように、試算に用いたデータを公開し、行政関係者以外であっても政策効果等の検証がいつでもできる状態に切りかえるべき。
なお、こうした情報・データは国民の共有財産であるという観点から、新しい統計法に則って、人的・予算的な体制を整備しつつ、個人・事業者特性を消去するなどの匿名性の確保を講じた上、個票（原データ）の提供を進めていくべき。

- 政策立案・決定のために、これまで幾多の審議会・検討会等において検討がなされ、とりまとめが行われてきたが、議論が尽くされていない、それらの成果が十分に引き継がれ活かされていないなどの指摘がある。審議会の在り方を見直すとともに、審議会・検討会等の成果を政策立案・決定に活かすことはもとより、その内容を国民に対して十分に説明していく方策を具体的に講じるべき。
- 将来の政策検証に備え、説明責任を果たすために、文書管理に関する専門知識をもったレコードマネージャーを配置するなど政策決定にいたった過程を示すデータや議論内容などの記録を全面的に保存し、国民や専門家にわかりやすい形でいつでも利用可能なものとするべき。公正透明でオープンな決定過程を保証し、誰から見ても事後的に政策決定の正当性を確認できるようにすべき。
- 国民の理解と納得を得るためには、政策の立案から実施までの各段階において、国民に対し、国民各層の目線に立ってわかりやすい説明を繰り返し試みる必要がある。
- 制度や政策を変更する際には、それにより世代内格差や世代間格差がどこまで縮小するか等を可能な限り具体的に説明して、朝令暮改にならないよう、冷静な議論につなげることに留意することが必要。他方、検討が完全なものとなるまで待つのではなく「走りながら考える」姿勢が必要となる場合には、時機を逸せず議論することが求められる。
- さらに、直面する問題の本質が正確に国民に理解されるよう、例えばよくある質問への回答集（FAQ）の活用など、情報発信に関する手法を改善する一方、国民と情報を相互にやりとりする体制を構築すべき。
- 言うまでもなく、政策の立案に当たり、再就職の職場開拓など自らの利益の拡大を考慮に入れることがあってはならない。

(政策の効果を点検し改善する仕組み)

- 行政を取り巻く環境の変化に時機を逸せず、かつ、的確に対応するため、適時適切に政策効果を点検し事業を改善することが必要。このため、厚生労働行政の全般について、計画・実施・検証・改善を基本とするP D C Aサイクルを組み込むべき。
その際、必要に応じた的確な数値目標を設定することを含め、進捗状況を適切に管理するとともに、状況の変化に対応するため計画を柔軟に変更・中止できる仕組みを整えるほか、行政課題のサイクルに応じて弾力的に任期を設定するなど人事面で配慮することが必要。なお、P D C Aサイクルの各段階における適切な対応を、人事考課で評価するよう工夫すべき。
- P D C Aサイクルは既に厚生労働行政にも取り入れられているが、評価指標の設定の在り方が極めて重要である。評価指標を可能な限り、整備水準などの数値指標（アウトプット）から施策を実施した結果として国民にもたらされる成果を計る指標（アウトカム）に見直し、当該政策が社会経済に与えているインパクトを評価すべき。形式的にP D C Aサイクルを実施したということで満足するのではなく、過去への反省に立ち、意味のある政策へのフィードバックを目指すべき。
- 政策評価については、個々の事業について改善を効果的に促す。特に、P D C Aサイクルを実質的に機能させるため、お手盛りにならぬよう客観的かつ厳格な外部評価を定期的実施するとともに、現在の政策評価手法を見直し、評価結果を公表する中で問題の所在や課題を明確にする。そして、事業改善を期限を切って実施すべき。

(サービス行政への対応)

- 厚生労働行政については、人口構造の変化、経済・社会状況の変化を背景として、行政分野について、従来の衛生規制や労働規制などに加え、国民に対する各種サービスや給付、情報の提供分野が拡大し、その重要性が増大するなど、「権力行使型」から「サービス行政型」へと性格を変えてきた。しかしながら、行政運営にあたる職員自身の認識が、こうした行政の変化に十分に対応したものとなっているとは言えない。

- このような状況を踏まえると、行政においては、国民の理解と納得を得るため、迅速に対応し、わかり易く説明し、正確に行動することを基本とするよう、職員の意識改革がなされるべき。
また、その際、厚生労働行政は、いわゆる社会的に弱い国民を対象とする分野が多いことを認識し、職員の対応などに反映していくべき。
- また、そのような対応を可能とする実務執行体制を整えることが急務であり、効率化にも配慮しつつ、その重要性に見合ったヒト・モノ・カネを投入すべき。どんなに立派な制度を設計しても、それを動かす管理運営組織がしっかりしていないと、制度への信頼は得られないからである。
- 特に、国民が行政に接する場である窓口や事業実施の現場における対応を重視する必要がある。このため、国と出先機関・自治体の間の連携を一層密にすることが求められる。その際、窓口や現場における職員等の資質向上を図るとともに、サービス行政の第一線にふさわしい有能な職員を配置すべき。
- また、行政施策の何が問題になり、国民が何を求めているかについては、一般的な意識調査・ニーズ調査を実施して把握するだけでなく、厚生労働行政に対する苦情こそ改善への材料であるという意識を持つ必要がある。事案に応じて専用ホットラインを設置するなどして、問題の発生に対する感度を高め、迅速かつ適切に対応できる仕組みを構築すべき。

(情報の適切な取扱い)

- 厚生労働行政分野における国民一人ひとりの情報を適切に取り扱うためには、行政と国民が協力すべきことが少なくない。既に年金記録において着手されているように、正確にデータを入力・管理するためのIT技術の導入を他の分野に拡げていくとともに、自分の情報が正確であるかどうかを国民が自らチェックし、エラーを迅速に修正できる仕組みを、社会保障カードなどの導入に国民の理解と協力を得ながら構築していくべき。その際、プライバシーの保護に万全を期することが国民の理解と協力を得る前提・基本であることを厳に認識すべき。

- また、入力や閲覧等を行った者を特定できる仕組みを構築したり、個々の担当者の職務と作業責任を明確化する。さらに、人事異動時に業務を適切かつ確実に引き継ぐ仕組みをつくるべき。また、内部通報者保護の徹底などコンプライアンスの実質的確保を図るべき。

(危機管理能力の向上)

- 厚生労働行政には、医薬品・食品の安全性確保、感染症対策、災害救助など国民の健康・安全に関し危機管理が求められる分野が存在。緊急事態が生じた場合に備え、適切な対応が可能となるよう、危機管理能力を高めることが必要。
- このため、国として組織体制を強化するとともに、国・自治体・民間の役割分担を明確化し、協力体制を整備するなど、危機管理のための相応の仕組みを整えることが必要。また、国民の安心を実現するためには、国民へ正確かつ迅速に情報を提供する体制を確立すべき。さらに、グローバルな視点から、海外の感染症発生状況を把握する一方、国際機関と即時に連絡調整し、我が国で事態が発生したときの海外への発信体制を強化するなど情報収集・発信体制を強化すべき。

3 行政組織・体制の在り方

(厚生労働省が担うべき事務・事業、組織、人員の在り方)

- 直面する行政課題に的確に対応するため、政策立案・決定の各段階における機能強化を図る一方で、真に厚生労働省が担わなければならない事務・事業を具体的に峻別し、それを推進するための組織編成を検討すべき。この点について、組織としてのガバナンスや個々の政策課題への迅速な対応を視野に入れるとともに、地方に委ねるべきは委ね、補助金のさらなる交付金化・一般財源化を進め、責任関係を明確にしていくことを検討すべき。
- 特に補助金については、地方分権の流れに沿いながら、廃止・交付金化・一般財源化を進めることにより、補助金執行業務に関わる人材や財源を、新しい分野、格段に力を入れるべき分野に振り向けることが可能となり、「攻めの組織改革」につながる。

- 現在の厚生労働行政は守備範囲が広すぎ、一体性確保のための内部調整に要する時間やコストが巨大となっている。ともすれば現場に疎くなるケースも少なくなく、また、内部調整のための時間とコストを回避しようとして情報を秘匿してしまう恐れもある。このような弊害を未然に防止するためには、現行の行政組織にとらわれず、国民的課題に的確に対応できる組織編成を検討することが必要。
- その際、社会保障国民会議の報告において示された今後の社会保障の方向性を的確に受け止め、それを実現していくために、行政の在り方を徹底的に見直すとともに、組織・人員体制を再編成すべき。
特に、
 - ・ 政府全体として最重要課題である少子化対策を強力に推進する体制の構築、
 - ・ 年金の記録管理をはじめとする年金実務体制の抜本的見直し
 - ・ 今後の高齢化を考えると一層重要度が増す医療・介護の連携・ネットワーク化、保険給付とサービス提供を総合的に考える体制の構築、
 - ・ 非正規雇用対策や能力開発を総合的に推進する体制の新たな構築について、検討を進めるべき。
- 社会保障のあるべき姿を実現する行政体制の確立は急務であり、本懇談会の最終とりまとめにおいてさらに具体的内容を詰めるべき。
- また、感染症の水際対策、輸入食品や医薬品の安全確保のための体制強化についても検討を進めるべき。
- 他方、厚生労働行政に対する国民の信頼を高めるためには、行政課題・業務量に見合った組織・人員を確保すべき。この点について、政府全体としての組織・人員の配分について、さらに検討が必要。
- その際、組織的な資源の政策立案への重点的配分がなければ、こうした方向は所詮、画餅に帰する。積極的に外部の人材を政策立案に活用しなければ、上記方向の実現は到底不可能であることを十分認識すべき。

(官と民、国と地方等の適切な関係)

- 行政を的確かつ効率的に実施するとともに、国民生活に近い立場である地方の自主性を尊重し、官と民の役割分担、権限や財源の在り方を含めた国と地方の連携と役割分担、本省と地方局の適切な関係について、人事・組織面を含め検討することが必要。
- なお、地方局の在り方については、地方分権改革推進委員会の提言がなされているが、これを十分考慮すべき。

(縦割り行政の是正など)

- 国民のニーズ多様化・複雑化に伴う新たな課題に対し、部局横断的・総合的に、かつ迅速に対応できるように、大臣官房や政策統括官の機能を含め行政組織を見直すべき。
- また、情報公開は組織にとっての転ばぬ先の杖であり、厄介なものという受け止めに改め、国民の疑問や関心に応え、常に緊張感を持って仕事をするために、必要、有用なものであることを認識すべき。その観点に立ち、厚生労働行政を進めて行く際の重要な情報を迅速かつ積極的に公開することができるように組織や行政運営の在り方を再考すべき。
- さらに、社会保障関係費の自然増を毎年度削減してきた結果、効率化が進んだ面があるとはいえ、様々な副作用が生じていることも否定できない。今後、医療・福祉サービス提供体制などの効率化の努力を続けていくことは当然として、一方で、社会保障に要する費用を安定的にファイナンスしていくための予算・決算などに関する仕組みの在り方を見直すことも厚生労働行政の信頼回復にとって欠かせない。

この点については、去る 10 月 30 日の政府・与党で策定された「生活対策」において、「持続可能な社会保障制度の構築等に必要となる安定的な財源を確保するため、消費税を含む税制抜本改革の道筋を年末までに策定する」、また、「社会保障給付とその他の予算の厳密な区分経理を図る」とされている。今後、経済財政諮問会議等において中期プログラムが策定される予定であり、その議論に期待。

- こうした議論を踏まえ、給付と負担の適切な関係を前提とした安定的な財源の確保、社会保障予算の区分経理の導入など、厚生労働行政を適切に推進できる予算・決算の仕組みや、区分経理された社会保障費用について国と地方を合わせた財源構成等を明らかにすることも含めて、適切に管理するための体制の在り方を検討することが必要。

(不祥事の再発防止、業務の効率化、人材育成、人事運用等)

- これまでの問題や不祥事に対する国民の批判を真摯に受け止め、職員が、規律を保ちつつ、仕事を通じて国と国民に貢献するという誇りや意欲・使命感を持って全力で行政実務を遂行できるようにすべき。
- このため、
 - ・ コンプライアンスの徹底など不祥事再発の防止
 - ・ 職員一人ひとりの職務と責任の明確化
 - ・ 職員一人ひとりが十分な能力を発揮できるように業務の再編・効率化を進めるとともに、研修の充実など人材育成
 - ・ 固定的な技官人事を見直すとともに、業績評価の手法を確立し、職員のインセンティブを高めて組織の活性化を図る人事運用を進めるべき。
- これまでの問題は現場の実情を十分に知らなかったことが原因でもあることを反省し、職員の感受性を高め、国民の立場に立った行政を確実にするためのひとつの取組として、本省の全ての職員が若いうちに一度は生活保護のケースワーク、職業紹介や社会保険の窓口業務などの現場で業務を経験するようにし、現場感覚を政策立案に活かすようにすべき。
- 業務を再編・効率化すると同時に、政府全体の問題ではあるが、超過勤務の縮減など行政コスト削減に向けた環境を整備する。
- また、規律を持ち、国民に対して緊張感をもって仕事をするという観点から、国家公務員も住民訴訟の対象とすべきとの考えもある。司法制度改革推進本部において類似の事案（納税者訴訟の導入）が検討されたこともあり、厚生労働行政にとどまらない国の全ての行政機関に及ぶ問題であることから、政府において更に検討することが適当と考える。

- 不祥事・不手際などの問題が発生した場合、国民へ迅速かつ的確に説明し、問題の拡大を防止する。組織として問題を適切に解決することができるよう、実態を常に正確に把握できる体制を、情報の共有・意味づけ（重要度の評価）・開示を含めて整備しておくべき。行政にとって都合の悪い事実であっても、それを永久に隠し通すことはできない。この点を肝に銘じるべき。

4 おわりに

- この中間まとめで指摘した行政運営の在り方、不祥事の再発防止、業務の効率化、人材育成、人材運用等の在り方などについては、可能なものから速やかに実施することが必要である。
- 当懇談会では、行政組織・体制の在り方など残された論点について、最終まとめに向け、更に議論を深めることとしたい。

Ⅱ 「行政組織・体制の在り方」についての提言

(平成 21 年 3 月 30 日公表)

当懇談会では、平成20年12月25日に公表した中間まとめを踏まえ、厚生労働行政の組織・体制の在り方について更に議論を深め、下記の提言をとりまとめた。

1 行政組織・体制の在り方の基本的視点

- 行政組織・体制の在り方を考えるに当たっては、次の視点に立って検討することが重要。
 - ① 組織全体としての意思決定から運営・管理までを適切に行うシステム（ガバナンス）が機能し、適時適切に重要課題についての方針決定、判断が行われ、実行に移すことができるようにする。
 - ② 現下の新しい政策課題に的確に取り組むことができるようにする。このためには、政策統括官組織やPT等の在り方を含め、組織・体制を柔軟に見直すことが求められ、組織の再編を大胆かつ機動的に行い、人員配置のメリハリをつけることが必要。
 - ③ その際、既存の組織を活用するなどの工夫により、行政組織全体の肥大化を招かないようにする。このため、組織の再編に当たっては、必要に応じ組織を新設・強化する一方、状況変化に応じ縮小・見直しを大胆に進めるとともに、関連する組織の統合による調整コストの低減や類似業務の集約による業務効率化など、限りある人材資源を有効に活用できる組織・マネジメント体制とすべき。
 - ④ 同時に、政府全体としても、行政効率化の一層の推進を図るとともに、各府省の行政需要の動向とそれに対応するために必要な組織・人員を的確に把握し、各府省への配分の見直しと必要な行政分野への人材のシフトを迅速かつ大胆に進めるべき。

2 行政課題に的確かつ迅速に対応できる体制の確立

（大臣を中心とするガバナンスの強化）

- 国民生活に関わる広範な課題に的確かつ迅速に対応していくために、大臣が主宰する政策推進会議を設置することが必要。

- これについては、研究機関の長も参加した形で省内の政策の方向性・部局間の調整など意思決定を図る場、外部有識者も参加した形で政策の方向性・戦略を議論し決定する場、その時点での政策課題について利用者等国民も参加した公開の検討の場などが考えられ、人選なども含め大臣の判断の下、適切な形を選択していくことが重要。
- 大臣が省のトップたる政治家として、適時・適切にかつ多角的な見地から情報を得て、判断を下していくために、これを補佐するスタッフの充実を検討すべき。
- 厚生労働行政の直面する課題は広範多岐にわたることにかんがみ、国会での答弁などにおいて副大臣や政務官が大臣に代わって担当分野を分担して対応できるようにするなどの措置を一層活用することが必要。イギリスにおいては閣外大臣が議会に対して大きな役割を果たしており、これと同様に、副大臣・政務官制度の導入時の趣旨を十分に活かしていくことが重要。国会の運営に関する事項であることから、政府全体として国会の理解と協力が得られるよう取り組むべき。

(政策統括官組織の強化)

- 雇用と所得保障・福祉施策など総合的・制度横断的対応が必要となるものの増加に対応し、的確な対策を講じるためには、総合的・横断的な対応を柔軟かつ十分に行うことができる体制が必要。
- 総合的かつ基本的な政策の企画及び立案を担当する政策統括官組織を強化するとともに、機動的な対応を行うことができるような柔軟な組織とすべき。

(P T・対策本部の活用)

- 複数部局にわたる施策の総合的な推進や調整の具体的な取組が必要とされる課題などについては、審議官などのスタッフ職を積極的に活用してプロジェクトチームや対策本部を機動的に編成。リーダーとなる審議官の権限と責任を高めることなどにより、部局間の調整コストを効率化し、迅速な対応を可能にすべき。

(P D C Aサイクルを回す仕組み)

- 厚生労働行政の全ての業務において、担当責任者を明確にした上で業務量に留意しつつP D C Aサイクルを回すことによって自律的に業務改善が行われるようにする。現在の政策評価を担当する部署の機能を活用し、省全体としてのP D C Aサイクルを推進すべき。

3 対応が急がれる行政課題に的確に対応するための組織体制の確立

- 社会保障国民会議では、少子化・次世代育成支援対策や医療・介護・福祉サービスの改革等は社会保障の機能強化のため重要なものと位置付けられている。また、昨年12月の「中期プログラム」では、安定的な財源を確保し、堅固で持続可能な社会保障制度を構築することとされている。当懇談会においても、こうした観点から特に重点的に体制を整備すべき分野として、少子化対策、年金実務体制、医療・介護の連携、非正規雇用、社会保障費用の安定確保、危機管理などを取り上げた。

(1) 少子化対策を強力に推進する体制の構築

- 少子化は我が国が直面する最大の問題であり、待ったなしで有効な手だてを講じることが必要である。少子化対策を強力に推進するためには、少子化対策に係る多くの施策を持ち中核的な役割を担う厚生労働省において、省を挙げて対策を強力に推進する体制を整備することが急務。
- 具体的には、現在、特命事項を担当する次官級の職として置かれている厚生労働審議官を責任者として関係部局を統括する少子化対策統括本部（仮称）を設置し、社会保障関連施策・労働関連施策を総動員し、一元的かつ制度横断的な対応を進めるべき。
- 当該本部の事務局には、企画官などのスタッフを活用するとともに、民間から政策立案に携わる人材を登用するなど社会全体として取組を即応・即実行に移せる体制を検討すべき。

(2) 年金の記録管理をはじめとする年金実務体制の抜本的見直し

- 年金記録問題については、解決に向けた取組を着実に進めるとともに、二度とこうした問題を起こさない年金実務体制を確立しなければならない。このため、業務処理方法等の見直しとこれを支える組織づくりを車の両輪として進めることが必要。
- 平成22年1月に設立される日本年金機構については、こうした要請に応えた組織・体制とすることが必要。また、年金業務については、保険料の徴収に関し労働保険料徴収との事務の一元化を引き続き進めるとともに、社会保険オンラインシステムの最適化やITガバナンスの強化などを含め、業務処理方法を徹底的に見直し、国民の協力と責任ある対応を求めながら、新たな業務プロセスの確立に全力を挙げるべき。加えて制度設計において、国民にもわかりやすく、業務処理が無理なく効率的にできるように配慮することが必要。
- 年金記録問題の早期の解決のため、厚生労働省・社会保険庁において全力で取り組むこととし、いわば危機に対する緊急対応が必要な課題として受け止め、集中的な取組を行うため、臨時的に有期雇用職員を雇用するなど人員体制と経費の両面にわたり、格段の増強を図るべき。日本年金機構設立後においても、年金局の組織・取組体制を整備し、厚生労働省の管理責任の下に年金記録問題の着実な解決に向け、国民の安心が得られるよう対応を行っていくことが必要。

(3) 医療・介護の連携

- 高齢化の進展に伴い、医療と介護を同時に必要とする国民は今後ますます増大する。急性期から回復期、慢性期と一貫した医療・介護サービスの提供体制を構築し、その効率化と機能強化を図ることが急務であり、行政の組織体制も、その的確な推進を図ることができるものとすべき。

- こうした観点から、医療サービスの提供面を担当する医政局、公的医療保険制度の運営を通じて医療サービスの費用面を担当する保険局、介護サービスの提供と介護保険制度を担当する老健局の3局が、統一された方針の下に整合的に政策の立案・実施を行うことを組織面でも確保することが必要。
- このため、既存の審議官の任務を見直し、医療・介護に関する基本的・総合的な政策方針の策定や調整を局横断的に担当させる。その組織については企画官などのスタッフを活用。平成24年には診療報酬・介護報酬の同時改定が予定されていることも踏まえ、速やかに体制整備を図ることが必要。
- 医療従事者の資質向上の観点から医療職種に着目して編成されている現在の組織について、利用者（患者）の立場に立った行政を進めるという視点から、資格の管理だけでなく、その資格が行うサービスの向上について正面から取り組む体制とすべき。

（4）非正規労働者対策の総合的推進

- 近年の非正規労働者の急増という雇用構造の大きな変化の中で、昨年の世界的な金融危機に端を発した急激な経済活動の落ち込みは、いわゆる「派遣切り」などにより職と住居を同時に失う者が生じるという深刻な事態をもたらすとともに、社会的に大きな問題を提起した。非正規労働者の雇用の安定と職業能力の向上は、我が国の労働者の約3分の1が非正規雇用であり、正規労働者と比べて厳しい労働条件に置かれているという状況の中、現在の労働政策における最重要課題となっている。
- 厚生労働省において、雇用問題は職業安定局が中心に担当しているが、正規雇用を主軸として組み立てられた制度を担当する課において、それぞれ非正規労働者対策が行われているといった側面がある。現下の状況に迅速かつ総合的に対応するため、既存の部を再編し非正規労働者対策に正面から取り組む部を編成するなど、総合的・機動的に対応する組織を整備すべき。
- 併せて、非正規労働者対策について、職業能力開発や生活の支援など多岐にわたる政策を、部局を超えた視野から厚生労働省全体で総合的に進めるための統括機能の整備も必要。

(5) 社会保障の安定財源の確保に向けた取組と体制整備

- 昨年12月に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」では、安定的な財源を確保し、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築することとされており、「消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する」とされている。
- 「中期プログラム」を受けて、厚生労働省においても、社会保障を担当する立場から、サービスや制度が国民生活の安定と安心に確かな機能を無駄なく効率的に果たすものであることを国民に十分に説明し、理解と納得を得て、財源を確保していく責務を負うこととなる。こうした取組を進められる体制の整備が必要であり、給付と負担の適切な関係を前提とした安定的な財源の確保、区分経理を前提とした予算・決算の仕組みの検討、国と地方を通じた社会保障の財源構成の把握などを行う体制を整え、早急に取り組むべき。
- 政府においては、社会保障の制度改革や財源確保に当たって、目指す方向とその影響について国民の理解と納得が得られるよう、政府内で問題意識を共有し、政策の方向性を明確にした上で整合性をもって取組を進めるべき。国民の理解と納得という観点から、将来の社会保障の財政見通しを客観性をもって示すことが重要であり、例えば、年金財政の見通しについて引き続き客観性を高めるような取組を進めるべき。

(6) 危機管理・安全確保体制の構築とグローバル化への対応

- 医薬品・食品の安全性確保、感染症対策、災害救助など国民の健康・安全に関する危機管理を行う分野においては、常時継続した情報収集、発生時の瞬時的確な対応、意思決定が求められる。厚生労働省においても、危機管理のため24時間365日常駐の体制をとっている省庁に準じ、次の分野について危機管理体制の確保が必要。

(感染症対策)

- 感染症対策については、新型インフルエンザの発生などをいち早く把握できる情報収集・分析機能の強化、海外からの流入を防止するための水際対策の強化等のための体制整備が必要。

(輸入食品安全対策)

- 輸入食品の安全性の確保は国民の重大な関心事であるにもかかわらず、検疫所の検査体制は十分とは言えない。食の安全に関わる様々な問題が相次いで発生している中で、輸入食品の安全性確保に取り組むための体制強化が必要。

(医薬品等の承認審査・安全対策)

- 医薬品・医療機器については、度重なる薬害事件への反省から安全確保に万全を期すよう強い要請がある一方、国民が迅速に新薬等の利益を享受できるようにする観点から医薬品等の承認審査の迅速化の要請も強い。承認審査・安全対策業務について、高い専門性や不断の技術革新に対応する必要性の確保といった要請に応え、新薬の承認までの期間（平均4年）を平均1年半に短縮する等の目標を早期に達成できるよう体制を強化すべき。
- このため具体的には、医薬品等の承認審査や安全対策に従事する専門知識を有する人員を早急かつ計画的に増加させるとともに、現在、厚生労働省と独立行政法人医薬品・医療機器総合機構で実施している業務について、国際的な水準も踏まえつつ、科学的に迅速かつ的確に対応できる組織体制を整備することとし、責任の明確化、業務運営の効率化等の観点を踏まえつつ、同機構の業務の在り方を含め、一元的な組織体制も視野に入れて検討を進めるべき。

(グローバル化への対応)

- 国際間の経済協力連携、労働力の国際移動など経済社会のグローバル化の進展に的確に対応できる体制としていくべき。

4 行政運営の改革を確実にする体制の整備

- 厚生労働行政は国民一人ひとりの生命・健康や日常生活に直接影響を持つ重要な制度を運営しているものであるにもかかわらず、国民から様々な厳しく強い批判が生じ、行政の信頼が大きく損なわれた。国民の批判を真摯に受け止め、深く反省するとともに、行政への信頼回復のため、本懇談会が行った様々な指摘・提言を着実に実行に移すべき。そのため、行政運営の改革を確実にする体制が不可欠。
- 政策が多く国民の理解と納得を得られるよう、企画立案の裏付けとなるような研究を推進することが必要。また、研究の成果を政策立案に的確に活かす仕組みと体制を確立すべき。
- 苦情などの国民の声を受け止め所要の改善につなげる仕組みや、厚生労働行政が適切に機能しているかどうかをモニタリングする仕組みを整え、これらが適切に機能しているかどうかを外部の目を入れてチェックする仕組みを導入すべき。
- 社会保障カード（仮称）の導入をはじめとして、厚生労働行政全体のIT化を早急に進めることが極めて重要。このため、厚生労働省全体のIT化を統括・推進する体制を整備するとともに、ITに関する専門的知識を有する外部人材の活用や職員に対する教育訓練を積極的に行うべき。
- 厚生労働省に対する信頼を回復するためには、全ての職員のコンプライアンス意識の向上・徹底を図ることが必要。職員として当然守るべき国家公務員倫理規範、勤務時間管理、記録管理、情報公開、契約などに関する法令やルールを整理し、教育訓練を行うべき。

5 政策課題・業務量に応じた組織・人員の在り方

(1) 厚生労働省が担うべき事務・事業の整理

- 行政課題に対応した組織編成の在り方の検討に当たっては、「1」の基本的視点で述べたように、ガバナンスが機能し適時適切に重要課題についての方針決定・判断・実行を可能にし、現下の新しい政策課題に的確に取り組むことができるようにしつつ、行政組織全体の肥大化を招かないように、既存の組織を活用することを旨とした。組織・体制の見直しに当たっては、真に厚生労働省が担わなければならない事務・事業を峻別することが必要。
- その際、地方自治体や民間の自主と責任に委ねるべき事務・事業を検討し整理し、それぞれの責任と役割分担、各主体間の連携の在り方を明確化するとともに、制度については、実務を担う現場や国民にとって複雑にならず分かりやすい簡素なものにするよう留意することが必要。
- また、地域の実状に応じた行政サービスの実現のため、地方自治体との連携を強化するとともに、地方自治体においても機能強化に向けた体制を整備することが求められる。

(補助事業等の見直し)

- 補助事業等については、交付金化・一般財源化を進めると同時に、国と地方が責任を分担しつつ、協働して事業の的確な実施を確保するため、国と地方を通じたPDCAサイクルを機能させるべき。それにより、地方の独自性に配慮しながら、国民にとって事業が利用しやすいものとなっているか、無駄な事業が行われていないか、事業が効率的に行われているかをチェックし改善に結びつけていくことが必要。
- このため、先駆的事业としてモデル的に実施する事業、地方の実状に応じて選択的に実施する事業、全ての地域において実施すべき事業といった仕分けを行い、それぞれの性格に応じた見直しを行うことが考えられる。見直しは、地方分権改革推進委員会の検討状況を踏まえながら他省庁に先駆けて準備を進めるべきであり、見直しを推進するため、PTを含めた体制の整備を検討することが必要。

(地方支分部局の見直し)

- 地方支分部局の見直しについては、政府が策定した「出先機関改革に係る工程表」を踏まえて適切な対応がとられるべき。

(2) 多様な政策課題と業務に対応した体制の確立

- 厚生労働行政分野において取り組むべき政策課題は年々増大しており、国の予算規模においても、一般歳出の約半分、全府省で最大の予算額を占めるまでになっているが、こうした政策課題の増大に組織・体制が追いついていない。
- 厚生労働行政に対する国民の信頼を確保していく上では、的確な政策立案と業務遂行が求められることは当然であり、政策課題・業務量に見合った組織・人員を確保することは不可欠。このため、行政課題が増大している厚生労働行政分野への人材配分、中でも政策立案機能を強化すべき部署への重点的な人員配置を行うことが必要。
- その際、
 - ・ 政策立案を担う者についてサービスの受け手・提供側双方の立場での経験や市町村との連携など現場経験の大幅な拡大や、意欲と能力を発揮し一体感と使命感をもって取り組む人材の育成を行うとともに、従来の事務系、技術系などの職種の枠や旧厚生・旧労働の枠を超えた人事ローテーションの工夫、職員のインセンティブを高め組織の活性化を図るための人事運用などの取組を行う
 - ・ 民間機関、自治体や他省庁との人事交流を積極的に進め、外部の知識・ノウハウを積極的に採り入れて政策の視野を広げ、政策の質を向上させるとともに、行政実務を自治体に委ねている分野において政策立案を行うに当たっては、現場の意見や実状を吸い上げる体制を強化することも行うべき。
- また、行政組織全体の肥大化を招かないという視点から、事務・事業の見直し・簡素化や徹底した業務の効率化を進めるとともに、多様な政策課題に適切に対応するため、現在の組織・人員体制を前提とすることなく、再編・シフトなどを大胆かつ機動的に行い、組織・人員にメリハリを付け、聖域なく厳しく重点化・合理化を図っていくべき。

6 おわりに

- 政府においては、昨年12月の当懇談会の行政運営の在り方等についての提言（中間まとめ）及び今回の行政組織・体制の在り方に関する提言を受け止め、実現に向け真摯な取組を進められることを期待する。
- 厚生労働行政における行政運営の在り方の見直しについては、当事者たる厚生労働省の取組如何によるところが大きい。また、行政組織・体制の在り方については、関係者・機関の協力と理解を得つつ、速やかに実現すべく最大限の努力を払う必要がある。
- 厚生労働省においては、当懇談会の提言を受け改革の実を上げるよう、改革の工程表を作成し、それに基づき計画的かつ着実に取組を進めるべき。また、改革の進捗状況を把握・管理し国民にその状況を定期的に公開していくとともに、外部の有識者による国民の目線からのチェックを定期的を実施するなど適切な助言を受けながら、今後とも手を緩めることなく、全力で厚生労働省改革に取り組むべきである。

【参考1】

厚生労働行政の在り方に関する懇談会の開催について

〔平成20年8月7日
内閣官房長官決裁〕

1. 設置の趣旨及び検討事項

国民生活に身近な厚生労働行政について、国民の目線に立った行政を推進し、国民の理解を得、信頼を回復することが急務であることから、「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」の一環として、厚生労働行政全般を総点検し、その在り方を検討し、再構築を図ることとし、有識者の参加を得つつ、「厚生労働行政の在り方に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）を開催する。

2. 構成

- (1) 懇談会は、内閣官房長官及び厚生労働大臣並びに別紙に掲げる有識者により構成し、内閣官房長官が開催する。
- (2) 内閣官房長官は、別紙に掲げる有識者の中から、会議の座長を依頼する。
- (3) 懇談会は、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

3. 運営

懇談会の庶務は、内閣官房において処理する。

4. その他

この開催要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に必要な事項は、座長が別途定める。

(別紙)

厚生労働行政の在り方に関する懇談会 構成員

朝倉 敏夫	読売新聞東京本社専務取締役・論説委員長
浅野 史郎	慶應義塾大学教授、前宮城県知事
岩男 寿美子	慶應義塾大学名誉教授
大熊 由紀子	国際医療福祉大学教授、元朝日新聞論説委員
(座長) 奥田 碩	トヨタ自動車株式会社取締役相談役
高山 憲之	一橋大学教授
テリ一伊藤	演出家
土居 丈朗	慶應義塾大学准教授
松浦 稔明	坂出市長
薬師寺 泰蔵	慶應義塾大学教授

厚生労働行政の在り方に関する懇談会・開催経緯

- 第1回（平成20年8月7日）
 - ・ 委員紹介
 - ・ 懇談会の運営について
- 第2回（平成20年9月8日）
 - ・ 厚生労働行政に対する批判の事例
 - ・ 厚生労働行政を取り巻く状況の変化
- 第3回（平成20年10月8日）
 - ・ 有識者からの意見聴取
（慶應義塾大学商学部教授 清家 篤 氏）
（（社）日本経団連 評議員会副議長、雇用委員長 鈴木 正一郎 氏）
（NPO法人わははネット代表 中橋 恵美子 氏）
（東京大学公共政策大学院教授 森田 朗 氏）
- 第4回（平成20年11月12日）
 - ・ 社会保障国民会議最終報告について
 - ・ これまでの議論の整理について
- 第5回（平成20年12月15日）
 - ・ 中間まとめ（案）について
- 中間まとめ（平成20年12月25日）
- 第6回（平成21年1月26日）
 - ・ 厚生労働省の行政組織・体制の在り方について
- 第7回（平成21年3月2日）
 - ・ 最終報告たたき台（案）について
- 第8回（平成21年3月18日）
 - ・ 最終報告たたき台（案）について
- 第9回（平成21年3月30日）
 - ・ 最終報告（案）について