

厚生労働行政の在り方に関する懇談会中間まとめ案

(前文)

- 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。
- ◇ 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、組織としてのガバナンス（統治）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コンプライアンス（法令遵守）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目が見極められず、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、管理・活用、本人への開示の仕組みを考えることが重要。
- また、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。
- 上記の提案を受け止め、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、累次の改正により国民に追加的負担を求めることも必要となる。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。

- 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。

1 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、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現下の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革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、例えば良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。
- なお、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PDCAサイクルを組み込むべき。

その際、必要に応じて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、PDCA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。

- PDCAサイクルは既に厚生労働行政にも取り入れられているところであるが、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政策アウトプットから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PDCA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、PDCA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の実施するとともに、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広げていくとともに、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、プライバシーを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。

2 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)

- 現下の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を改め、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切と考える。
- 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。

(終わりに)

- 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。