

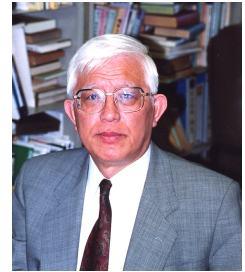
首相のリーダーシップ発揮に 問われるもの

村松 岐夫 京都大学教授

むらまつ みちお

profile

1940年生まれ。1962年京都大学法学部卒。1976年より京都大学法学部教授。著書に「戦後日本の官僚制」（東洋経済新報社、1981）でサントリー学芸賞、「地方自治」（東京大学出版会、1988）で藤田賞受賞、その他の著書に「日本の行政」（中公新書、1994）、「行政学教科書」（有斐閣、2001）。



工藤 首相の主導体制に関連して、与党事前審査の廃止問題が議論になっていますが、どのように考えていますか。

村松 こうした議論が生じたために、政策の形成と立法において、政治家と官僚がどういう関係に立つべきかを考えるよいきっかけができたと思います。起こること自体、よかったと思うし、むしろ議論すべき問題だと考えていた。日本の政策形成の構造を変えろとしたら、90年代に、まず行政改革から始まったが、司法制度が視野に入った。こうなれば、話は、立法過程に及ばざるをえないのではないか。その意味では、本質的な議論が始まったと考えている。しかし、この議論のためには、政治と行政の関係がどうなっているかの客観的な認識がなければいけない。たとえば、官僚のセクショナリズムの問題であるが、その後ろには国会議員のグループがいて、それが与党審査の過程で法案や予算の応援をしてきたわけである。

96～97年の行政改革会議の認識も誤っていた。省庁官僚制がすべて決めていて閣議は無力と言ったものだから、政治家の影響力なしということで、行政改革だけで終わりそうになったが、与党審査の是非を論じるということであれば、正しい軌道に戻った。

日本ではただ一人の人に権力を与えた経験はきわめて少ない。明治の大久保利通がそうだったといえようが、戦後はない。その経験のなかで、首相にどういうリーダーシップを与えるかである。個別利益の代弁には特別のコストがかかる仕組みをつくるのか、あるいは党議拘束を首相のリーダーシップのもとで行うのか。選んだ首相・総裁を支持するという政治家モラルを発達させることができるのかどうか。

これは、国会における立法過程の問題であるが、同時に党組織の問題でもある。だから、単純に与党審査を廃止だけをすればいいというわけではない。その影響を考えなければならない。政権党と政府の関係、公務員と政治家との関係、それと国会の場におけ

る議論のしかた、政党のあり方、内閣と野党の関係という全体のデザインなしには次に進まない。つまり、議論はこの与党審査だけで止めてはいけないということだ。特に重要なのは、政党内において、一般党员による党内世論をつくれるかである。

工藤 与党審査を廃止するということは、結局、意見の調整を党でやるか、国会でやるのか、ということにもなるのですが、現状の日本の政治状況を考えた場合、まだ必要悪なのでしょうか。今ではむしろ、首相主導の阻害要因になり、国民の意識と離れていますが。

村松 戦後の日本政治のなかではこの与党審査は必要な時期があったと思う。とりわけ冷戦のときはある程度政策を効率よくつくる体制をもっていないといけなかった。与党の事前審査が始まったのは池田内閣の以後のことで、それまでは与党の事前審査がなかったため、予算委員会で与党議員から厳しい批判が出て、徐々に政務調査会の部会に事前に相談するという慣行が定着してしまったのだと思う。与党政調会や各部会が合理的に公益を判断するものだとはいえないことは、公共事業の配分が全く固定されていて動かないという状態に現れている。政策というダイナミックであるはずのものが固定化状態にある。ところが実態は、わずかに陣取り合戦的な動きがあるという程度の動きしかない。

戦後における右肩上がりの経済成長のなかでは個別利益に配分する余力が毎年生まれていた。余力をどう配分するかをみんなで考えることは正しく、社会のニーズを把握するために、与党審査の効用があった時期が長くあった。しかし、今では利害調整ではなく、新しい政策をどうつくっていくかが課題なのである。そういう時代の根本構造が変わった以上、立法過程や政党のあり方を変えなくてはならないというのはむしろ当然の議論だと思う。

今は小泉首相も国民の支持を背景に、主導的な運営をしようとしている。私は、構造改革の重要性を否定しないが、同時に経済活性化策をもっと組み合わせて柔軟にやっていくべきだと思うが、これには、固定した力関係の調整という難しい仕事に伴う。与党審査がネックになりうる時代であり、柔軟でリーダーシップを発揮できる仕組みをどのように構築するかが問題だ。新しい首相が生まれてもリーダーシップを発揮できる余裕が非常に少なく、新しい政策ができにくい。この構造は変えなければならない。

工藤 戦後の経済成長下でのシステムが見直されるなかで、立法過程や政党自身の見直しが問われ始めているということですね。

村松 そうだと思う。日本の今の最大問題といたら、不良債権問題だと私は考えている。そういう問題を今の政治はなぜ解決できないか。こういう個別の問題から今の問題を考えるべきだ。日本にはお手本の民主主義があるわけではなく、アメリカやイギリスにもその国に合った民主主義がある。この両国の場合、共通しているのは、党の幹部組織が日本のような強い政策関与をしないことである。選んだ以上、首相や大統領に柔軟にやらせて、あとで説明させ責任を問う仕組みである。政権党幹部が政策過程に強い関与を行うというのは現実を打開できない仕組みであるうえ、首相の責任を曖昧にする。

外務省の問題も、田中眞紀子氏を相手に、あれだけ外務省が戦えているのは、その後ろに政治家がいたし、今は官邸の支えがあるからである。政権党がこの日本を支配しているという前提で議論しなければ、問題の本質に迫れないと私は思う。これは、政権党の振る舞いをどのように抑制できるか、という問題である。ふつうは、いちばんの期待は野党だが、それも期待できないし、官僚もそれぞれ族議員べったりでは期待できない。やはり党の仕組みを変えていくしかない。党内一般会員の世論が影響を与える構造がつかれるかどうか。

つまり、日本がこれから考えなくてはならない仕組みは、イギリス型がいいとかアメリカ型がいいというのではなく、日本の問題を解決できる仕組みは何か、という問題の立て方こそ必要なのである。

工藤 小泉政権は、首相のリーダーシップを背景にそのスピードはともかく、改革のためにかなりの挑戦をしていると思います。ところが、自民党のなかにはそれに反対しているかなり強力な基盤がある。この状況というのは本質的な矛盾だと思いますが、どういうふうに打開すべきと考えますか。

村松 リーダーシップという観点からみると小泉首相はよくやっているのではないかな。リーダーとしての素質があると思う。内容は決して詳細ではないが、断固としていて揺るぎが少ない印象を受ける。実際には妥協もする。もっとも、しなくてよい妥協をしたとして信用を失っている面もある。しかし、全体として日本において今国民が知るべき問題を知らせている。自らの方向もある。

特に、首相主導という点では、かなり前進をしているのは事実だ。理想を言えばきりがなが、以前よりは首相の秘書官も増え、サポート体制が内閣府のなかに実質的にでき始めた感じもする。経済財政諮問会議が今後も大きな役割を果たしていく可能性がある。実際に、そこで決まったものがすべて実現するのかはわからないが、あれだけ存在感を示しているというのは、首相自身が支援しているからであり、首相にとっては政策

のパートナーができていくという感じがする。今後、経済財政諮問会議等を充実していくことが首相の政策を磨く方法になろう。深く多くの問題を考えていけば自然にリーダーシップを発揮していくという関係も出てくる。

面白いのは、2001年の12月9日に報道されたNHK世論調査でも、医療保険の改革など個別の改革については反対者の方が多いが、にもかかわらず、支持率は合計で上がっていることだ。個別には反対だけれども、小泉さんはよくやっている、という評価であり、それがあから小泉首相はまだやれる。

私は、今の経済政策についてはもう少し、景気を刺激しながら構造改革を行う方法があるのではないかと考えているが、首相がやろうとしている構造改革でやらねばならないことが多いことも明らかだ。しかし、この点で、首相がリーダーシップを発揮しようとしているにもかかわらず、族議員的発想や個別組織のなかの責任論や面子や過去の失敗の隠蔽や公部門でも私的セクターでも足を引っ張ろうとする力が働いている。

今回の与党審査でいえば、与党審査や党議拘束がなくなった場合、本会議と予算委員会の議事手続きをどうしていくのか、審議期間を初めからやや延ばしておくとか、総裁のリーダーシップの下に党議拘束をかける方法がないかといったことも議論になる。総裁の任期を国会議員と同じ4年にするといった規定も総裁の力を高める効果がある。国会議員候補者の公認決定手続きの見直しも一つの方法だと思う。自民党内の規定の中で、そのトップの地位をじわじわと高める規定をつくっていくことが必要だ。

今の状況に合わない制度を変えるためにも、議論をやめないことが大切で、議論は行政や司法だけに話を終わらせない、立法過程まできちんと議論する。政策の中身を決めるのは立法過程だ。

工藤 官僚、つまり、公務員の問題ですが、今までの議論のような制度改革のなかではどのような役割を求められるのでしょうか。

村松 公務員改革の方向は閣議決定されたが、国家公務員法の改正というのであれば、今後の議論が重要である。私は公務員制度の改正に関して世論の関心が低いのを残念に思う。また閣議決定までの手続きについても今ひとつ納得しがたい。大勢の人が議論に参加したわけではない。省庁再編のような行革は首相のリーダーシップでいいと思うが、公務員制度は日本の若者の職業の選択パターンを変える問題であり、就職のパターンが決まると、長期にそうなって、戻らないという性格がある。誰かが考えたことが政治権力で動いてしまい、いつの間にか内容が決まったということで公表されるのははなはだよくないと私は思っている。もっと堂々と議論してほしい。

現在提案されている改革案には欠点が多いが、最大の問題は試験と採用問題だと思う。今度の改革案では従来のキャリア組制度が維持する前提で、キャリア組の合格人数を採用予定の約4倍にするとしている。そして、そのなかから官庁の裁量でよい人物を採用するといっている。だが、ここで問題なのは、その採用に政治的な中立性が保たれるのかということだ。裁量のあるところには政治が入るというのは鉄則のようなものである。4倍のなかに入った人であれば、政治家の後押しがあると採用せざるをえなくなるのではないか。また4倍の最低限のところで公務員の資質に対する評価が決まるのではないか。4倍のなかに入ることは難しいことではない。

もう一つ気になっているのは、これまでの金融行政で明らかになったが、たとえば、行政は専門家を育ててこなかった。キャリアがどういうふうに現場を覚え、最先端知識を身につけるのか。金融でも、医療保険でも、それぞれの領域における専門家の仕事を、ジェネラリストにやらせるのではなく、スペシャリストが責任をもち権限をもつし、立派な処遇を受けるという関係にもっていくべきである。専門家の仕事のなかにはその重要性によって最高の処遇をすべき人が多い。つまり、各省は優秀な人を採用しながら、専門家を育てるということをやらず、その能力を政治家との交渉や長い文章をつくることだけに使ってきた。政治家のやる利害調整を引き受ければ政治家と同じ行動をするわけで、公務員の世界を逸脱することも生じる。

私は、いい機会だから、新しい官僚に必要な知識とは何かという議論を今すべきだと思っている。キャリア組を維持するのであれば、その人たちに対する特別の倫理がなければならないし、その人たちにいい処遇をすると同時に、独特のノープレスオブリージェミtainなものがあるのだということを、もう一回、戦前や戦争直後に立ち戻って考え、認識し直すことが必要だろう。競争でいい人を選抜していくのだという見解もありうるが、公共セクターでの競争は、しょせん、成果の指示を求める競争だというのであれば、与党審査に拍車をかけるだけになるのではないか。その場合でも、少なくとも入り口ではいい人を採用しなければ、公務員のプライドというものが維持できない。入り口が広ければ、いちばん低いところで、その人たちも通る試験ということになるのではないか。

工藤 今後の日本に求められるのはどのような官僚なのですか。

村松 私は、昔書いた本で、テクノクラシーにならないテクノクラートといったことがある。テクノクラシーというのは官僚が専門能力によって政治を支配してしまうというものだが、専門能力は高いけれども、支配はしない、支配は政党にゆだねるというあり方がある。これに対して、たとえば、大蔵省は政治に入りすぎていた。官僚が政策

の中身に関わっていて大きな影響力があったといわれている。しかし官僚は、政治家をおそれて官僚としての仕事をしない面がある。例をあげればきりが無いが、小渕内閣のとき、JCOの臨海事故が起きたが、総理秘書官は総理の昼食に遠慮して、科学技術庁の情報を直接に知らせることをしなかった。村山首相に、諸権限を行使するように詰め寄る官僚はいなかった。行政の責任部署にいる人は淡々と行政の責任を果たさねばならない。

先の与党審査の関係でいえば、官僚は利害の政治的な調整は、政治家に任せて、むしろ撤退したほうがいい。たとえ、そこに空白が生じる可能性があってもである。撤退しないと、結局、政治家のどろどろした調整を官僚がかぶり、個人生活としては「へとへと」になる。そうした仕事を生きがいと感じているとしたら、官僚自身は、当然部下の時間も奪うことになるし彼らの育成を怠ることになり、自滅することになりかねない。

イギリスの高級官僚制は決定権者ではないが、淡々とよい仕事をしてきた。アメリカの政治的アポインティーは、上層部ともなると重要な仕事をしている。今出ている公務員制度改革案は、流動性を高めるという点でアメリカをモデルにしているが、アメリカにはアメリカの歴史がある。それぞれ苦労して、それぞれの制度を形成してきた。アメリカではポリティカル・アポインティーのプールがあり、シンクタンクにいたり、大学から採用したり、高官から大学に戻ったり、シンクタンクに戻ったり、国際機関に行ったりしている。民主党と共和党にそれぞれそうしたものがあり、政権交代のたびに交互に出てきている。日本はそれがない。だから、官僚は逃げ場がない。逃げ場がないので、政治家の言うとおりにならざるをえない。

先ほどの天下りについての新しい発想に戻ると、率直に言えば、緩めすぎだと思う。事前規制がないからだ。事後的に問題が出たら解決すればいいという主張であるが、問題が無数に出てきたらどうなるのか。今でも危うさのある日本の官僚制の威信は失墜するのではないか。公務員というのは、ある程度権限を行使する立場で権力をもってしまう。したがって、報酬も民間より少ないのは当たり前だということをまず一つ考えてもらいたい。もう一つは、権限行使の自己抑制だが、天下って自己抑制できるかといった問題がある。やはり事前に何かのルールがあり、それを監視する委員会があって監視しなくてはならない。今の人事院でなくてもいいと思うが、何か事前の天下りルールが必要だと思う。もう一度言うけれど、幅広く議論されないまま公務員改革が閣議決定されたが、このままでは危ういのではないだろうか。

工藤 どうもありがとうございました。

(聞き手は工藤泰志・言論NPO代表)