

# 小泉構造改革はなぜ進まないのか

曾根 泰教 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授



## そね やすのり

### Profile

1948年生まれ。慶應義塾大学大学院 法学部政治学科博士課程修了。平成10年3月より11年9月 ハーバード大学国際問題研究所客員研究員を経て現職。著書に『決定の政治経済学』（昭和59年6月、有斐閣）、『この政治空白の時代』共著（木鐸社、平成13年）

小泉政権は依然として、70%以上の高い支持率を維持している。9月11日に起こった同時多発テロに対するテロ対策特措法の立法過程でも、支持率は低下しなかった。むしろ、8月末から9月初めに出かかってきた党内の批判がこのテロ事件で弱まり、小泉支持は持ち直したという見方もある。そうであるにもかかわらず、小泉改革は思ったほど進展していない。道路公団のような特殊法人や医療保険制度の改革では、妥協にすぎないという批判がある。

しかし、官邸や自民党の幹部は、このような問題では小泉の勝利と読んでいる。一つには、小泉が提起した与党による事前承認を時には省略する可能性があるという手法は、予算や郵政民営化でも使える方法だからである。また、議論の場を自民党や与党協議から国会の場に引き出せば、小泉には大きなチャンスが生まれてくる。この1カ月で、与党審査が政治的な争点に前面に出てきた。ここで争点が単なる既得権擁護の「抵抗勢力」対「破壊者」の図式から、与党審査をめぐる政治的手続きの争いへと転換されれば、党内少数派の小泉首相も勝算があるといえるのである。今までは単に世論の支持と民主党の潜在的小泉支持をブラッフの材料にしてきたが、それに、内閣へ政策決定を一元化する方向を加えれば、抵抗勢力もそう簡単には立ち向かえなくなる。

景気の減速があり失業率の増加があっても、国民の支持が依然高いということは、政治の世界では特筆に値する現象である。それだけに国民の期待は依然強いということがなければ、小泉改革の行き先はわからない。参院選挙のときには「小泉=Yes、自民=No」という層が4割いたということを理解しておかないと、最近の世論調査の傾向を単なる自民党の支持率の回復と読み誤る危険性がある。

政策的には、小泉内閣が考えていたアイデアはほぼ出そろった。そうすると、この枠組みのなかで、今後、構造改革を進めることができるのかが、もう一つの判断材料になる。通常の財政政策と金融政策をこの10年間にわたり使い切ってしまった反省のうえに

出てきたのが、「構造改革」という手法であろう。構造改革の意味するところは、「経済を長期的な成長軌道に乗せること」「経済を効率的な筋肉体質にすること」「日本の市場経済を自由、透明、公正なものにつくり替えること」など、多義的である。

しかし、共通することは、国家の財政も企業も、単なる小手先の手直しではこの状況を抜け出すことができないという認識であり、効率的かつ筋肉体質の経済に今こそ転換する必要があるという理解であろう。しかし、一般的な構造改革とは、中長期の目的である。ところが、現在の景気の悪化、デフレ傾向に対して、即効性のある政策を求める声が大きくなってきている。構造改革は一般的にはデフレ要素を含むとなると、財政出動か金融の量的緩和というような政策の主張が中心になる。この2つの課題にどう対応するのかが、問われているのである。

もちろん、「経済構造が変わり、景気が回復するまで待て」という議論で押し切れなくもない。しかし、戦術的にはこれら景気派に対抗するだけの「短期の構造改革」を忍ばせておくだけの準備も必要だったのではなかろうか。国民がイメージする構造改革も、短期の回復を目指した日産のカルロス・ゴーンのような姿であるからだ。

## ■ 抵抗の場所

小泉改革が進まない理由は「抵抗勢力」のためである、と一般国民には思われている。その抵抗勢力とは、利益集団や既得権に守られた意見を代弁する自民党政治家や官僚であるだろう。しかし、利益集団はどここの国にもあるし、既得権がない政治も考えられない。それでも、世界各国で改革は行われてきた。日本では例外に属するが、小泉改革程度のことは外国ではしばしば行われてきた。それでは、なぜ小泉改革は簡単に実行できないのか、という素朴な疑問が出てくるだろう。

利益集団や既得権があっただけでは、それらの主張が決定され政策になるわけではない。通常の世界では、政策は法律か予算の形をとってあらわれる。立法のためには、国会で通過する必要がある。しかし、その政策決定の過程にこそ、今、問題点が浮き彫りになっているのである。

日本では慣行として、与党の了承が得られないと、内閣提出法案であっても国会に提出できない。こうした与党の了承を「与党審査」と呼び、国会より前の段階の承認を「事前審査」と呼ばれている。ということは、自民党の「抵抗勢力」が抵抗している場所は、国会ではなく、党内の政調の部会や総務会などで、そこでの「与党審査」にこそ問題があるとわがざるをえない。

なぜそのような慣行が定着したのかといえは、この部会での決定で実質的な審議をす

るということは、自民党議員にとっても、法案を通したい官僚にも便利な仕組みだったからである。多数派をもつ与党が了承をすれば、国会の通過はほぼ保証されるからである。つまり、国会からは実質の審議はなくなり、与党はひたすら法案を通すための「国対」がその中心的活動になる。

このような慣行が一般的には「議院内閣制」の特徴といわれているが、わが国での歴史でもこれは、1960年代前半からの自民党が一方優位を保ってきた時代の現象にすぎない。また、イギリス型の議院内閣制では「与党審査」という言葉すらない。

それでは、その抵抗勢力の牙城である自民党の部会や調査会を飛ばし、また総務会の了承を得ずに内閣提出法案を国会に出したらどうということになるのだろうか。もちろん法律的には全く問題がない。しかし、現状でも小泉批判が強いのに、党内手続きを飛ばしたら、おそらく全面戦争になるだろう。通常理解だと、与党審査を飛ばされた与党議員が国会では反対に回るはずであるから、小泉改革の法案は国会通過しないだろうという予測になる。だが、おそらく議員心理としても、非公開の部会での発言と、国民の前にする国会での発言は違ってくるだろう。その点では、完全な悲観論のみで終わるとは思えない。しかし、これは国会が主戦場になり、かつ結果はきわめて読みにくくなるということである。

この関係を要約すると、内閣と与党の関係についての「政治の構造改革」の整理がなされていない状況下で、いかに小泉首相が大声で「経済の構造改革」を訴えても、抵抗勢力は粛々と党内手続きをこなしておけば、多くの改革案は潰れる運命にあるということになる。これらの改革については、われわれが進めている21世紀臨調の「首相主導を支える政治構造改革に関する提言」に詳しいので、そちらを参照していただきたい。この提言は11月8日に記者発表をし、11月19日には小泉首相にその内容を伝えた。小泉首相もその検討を党に指示したが、それらに対して党内からさまざまな反発も飛び出している。

しかし、内閣と党との関係を整理して、首相の主導する政策決定体制を構築することは、小泉氏に国民が期待した改革を進めるためにも必要なものである。そのためにも、私はこの「与党審査による事前承認を廃止する」ところから議論を始めるべきだと考えている。

## ■ 全面戦争か妥協か

そうすると、小泉首相は大きく決断を迫られる。つまり、与党との全面戦争か、それとも妥協かである。この中間的にいくつかのシナリオがあるが、大きく分けるとこの2つの選択肢である。

一般には、妥協説が現実的であるという見方が多い。それには、議院内閣制の解釈で、小泉首相が逸脱しているという説が背景にあり、その根拠は、妥協すべきは小泉首相のほうこそ党の多数に合わせるべきだという理解にある。しかしである。小泉首相は4月の自民党の総裁選挙で圧勝し、国会で首相に指名されている。また、参議院選挙後の総裁選挙は、対抗馬なしの再選であった。もし、小泉首相が総裁選で掲げていることに反対だったら、当選させるべきではなかった。とりあえず総裁を小泉にして参議院選挙をしのげばそれでよし、後は足を引っ張ろうが揺さぶろうが何でも許されるというのでは、議院内閣制以前の党内手続きの筋が通っていないことになる。

こうした解釈の背景にあるのは、首相には政党の看板としての役割しか求めている、という判断がある。しかし、看板としての首相はいかようにも変えられるが、本体の党のほうは安泰であるという基本構造は、55年体制時代の産物にすぎないし、その根拠を理念化することは難しい。

党との全面对決という、小泉首相の一方的な妥協ではない選択肢が可能なのか、が今後を占う一つのポイントであろう。今後の方針としては、党内の有力者を閣内にどう取り込むのかが一つの課題である。政策形成の過程で、党内の意見を内閣にどう吸い上げるのかのメカニズムをつくることも重要である。これは今後目指すべき首相を中心とする「議院内閣制」の姿であるが、現在の内閣と与党の対立の解決に今すぐ転換できるのかどうかは楽観的な立場はとれない。

首相を中心とする内閣主導を本格的に進めるためには、現在のシステムでは明らかに欠けているものがある。首相を支えるスタッフが今年の省庁再編で相当程度強化されてきたが、依然、弱体であるといえる。トップダウンで話を進めるために、小泉首相は秘書官が出ていない省からの官僚で「特命チーム」をつくったが、それでも不十分である。おそらく、今後はサッチャーやブレアが使った「ポリシーユニット」をつくるくらいのことが必要になるであろうし、首相の人事権をどこまで及ぼすことにするのかも考えなければならない。

## ■ カルロス・ゴーン氏の教訓に学ぶ

小泉首相の痛みを伴っても「聖域なき構造改革」をするという主張は、細かい点ではいくつかの批判もあろうが、必ずしも的外れではない。それは、すでに見た日産のV字回復を目指したカルロス・ゴーンを彷彿とさせるところがある。すなわち、日産は短期のリストラ(「構造改革」)による業績回復が見られた。むしろ、日産は中長期に競争力を維持できるかのほうが重要であるが、小泉首相はむしろ、なぜ短期の構造改革ができない

のか、という問題を考えておくことが必要である。ゴーン氏は、難しいリストラを成功させるカギとして次の4つをあげている。

- (1) 「目標」「優先順位」「戦略」を社内で共有する
- (2) 再建計画を社員に信じてもらう
- (3) 社内の意見を聞く耳をもつ
- (4) 経営者が社員を信用していることを示す信号をはっきりと出すこと

(『日本経済新聞』2001年10月31日)

この教訓から、小泉首相が学ぶことは、まず構造改革の目標を明確にすることである。そして、不良債権処理なのか特殊法人改革なのか、特殊法人でもどの特殊法人なのか優先順位をつけることである。そして、到達すべき目標への戦略を決める必要がある。ただし、企業とは違い、政治には野党も抵抗勢力もつきものである。しかし、「構造改革」をしないと日本が立ちゆかないという意識の共有化をどこまで図ることができるのかが次の問題である。当然ながら、今の世論調査での支持率の高さは、「(2) 国民は再建計画を信じている」という証拠かもしれない。逆に、与党内には信じているものが最も少ないともいえる。もし、そこが緩むと、官僚は様子見をしてしまう。

企業と違い、政治の世界は多様な組織と利害対立の激しさの下での活動という、当然の制約を乗り越えなければならない。しかし、土光臨調時代の国鉄分割民営化で、旧国鉄内部の松田昌士、葛西敬之、井出正敬の各氏の例を見るまでもなく、改革には、組織内部の協力者が必要であり、彼らの知恵を生かす方法が不可欠である。これは、橋本行革のときに郵政3事業民営化の方針を出すときにも失敗したことであるが、小泉改革にも道路公団などの特殊法人改革には必要な手法である。

また、ゴーン流の(3)と(4)については、小泉首相が何を考えているのか最も不明な点であろう。そこが不明であるがゆえに、党内の全面对決から、国会での法案の行き詰まり、解散・総選挙、政界再編というシナリオも考えられているわけである。つまり、もし党内での全面对立になり、主戦場が国会になったときには、誰が反対か賛成か明確になる。もし、内閣提出法案が通らないような事態になったときには、小泉首相は解散という手段に訴えることができる。逆に、もし単に党内手続きで詰まったとしたら、そのときに、党内の抵抗勢力を理由としての解散総選挙というシナリオは、現実にはありえても、大義名分としては弱い。

しかし、国会での対立を理由にしての解散・総選挙はきわめてわかりやすい争点となる。国民の選択も比較的容易になる。「死ぬ気になって、改革を実行する」と約束した原点こそが、小泉期待への基盤であるからだ。そのことは、小泉首相の党との安易な妥協は、現実的ではありえても、国民の期待外れに終わるといえるということになるということでもある。

「与党審査」という一般には聞き慣れない言葉が政治の争点として登場し、ナショナル・イシューとして国民に認知されるようになった。しかし、それを具現化するためには、一山も二山も越える必要があるが、組閣のときに派閥のリストから大臣を選ぶという「慣行」は、すでに小泉首相は破っている。与党審査による事前承認も「慣行」しかすぎない。そこを変えるということは、国会も党も官僚も変わるということでもある。この内閣と与党の関係は、今までの政治改革や行政改革で積み残された最大の課題なのである。その改革なくして首相のリーダーシップの発揮は難しい。

\* 「首相主導を支える政治構造改革に関する提言」は次を参照のこと。  
新しい日本をつくる国民会議(<http://jpc-sed.or.jp/teigen/index.html>)