

# 自民党改革と政策的部分連合への提言

加藤 紘一 衆議院議員



かとう こういち

Profile

1939年生まれ。1964年東京大学法学部卒、同年外務省入省。ハーバード大学修士課程修了。1972年衆議院議員初当選。1978年内閣官房副長官（大平内閣）、1991年内閣官房長官（宮沢内閣）、1995年自民党幹事長。著書に「いま政治は何をすべきか」- 新世紀日本の設計図 -（講談社）

私はこの日本は、近代世界史上、最も効率よく成功した社会主義国家だと思っている。小泉政権が行っていることは、それを小さな政府にして、より自由主義に近づけること。それが小泉改革の考え方である。具体的にいえば民間にできることは民間に任せるといふ発想で、特殊法人改革とか拡大した財政を小さくするということに取り組んでいる。この象徴が国債発行の30兆円枠だろう。

今の日本が直面している問題を考えると、そのスピードが遅い、あるいは戦略化されていないという論者はいるが、小泉氏の改革手法は、着地点よりもずっと先の目標を独特の言い回しで提起し、党内で反発や抵抗が出て、その真ん中で落とせば通常手法の着地点よりもずっと前に行くという手法をとっている。だから、言ったほどの目標には到達していないのは当然だが、明らかに改革は前に向かって動いている。この手法が国民の支持も得て続くかぎり、全体として日本の座標軸を変えることになると思っています。

個別に見れば、不満に思うことがないわけではない。医療制度改革などはもう少し進んでほしかった。老人医療の伸び率管理制度くらいはせめて実現できたのではないかという不満はある。ある意味では、橋本前総理時代の改革のほうが、医療費の出来高払いの再検討や包括払い、慢性期疾患、急性期疾患に分けて支払い方式を考えるなど、かなり抜本的だった。公務員改革についても、総人件費規制とかいうことまで言っていた。

総体的に言えば、まだまだ足りないところはあるが、それを抜きにして考えれば、現実として日本を変える方向で状況は動いている。

## ■ 自民党自身の改革はなぜ必要か

この改革の進め方に関して、総理主導ということがいわれている。今の日本の状況を変えるためには首相のリーダーシップは必要だし、そうした議論も大切だが、その進め

方にはまだ工夫があるようにも思える。マスコミの描いた首相主導と抵抗勢力という図式から考えればおもしろくない話かもしれないが、医療費の場合は、橋本氏と話し合って協力し、両者が同志的な気持ちでやっていたなら、もっと改革は進んだかもしれない。むしろ、対立をつくる政治が改革を遅らせることもあるというのは、皮肉なことでもある。以前、言ったことがあるが、いずれも厚生大臣経験者で都市型のリーダーともいえる橋本龍太郎、菅直人、小泉純一郎、この3氏が協力して本気でやったら、医療費改革はもっと進んでいたはずだ。

小泉氏は、自民党を壊したいと言って自民党の総裁になった。自民党の総裁になった人が、自民党をつぶすと言って総裁をしているのはそもそも矛盾しているのだが、この言葉はそれなりの意味をもっていると、私は思っている。今の自民党を変えなくてもいいかということそうではないからだ。この場合、変わるべき自民党というのは何かというテーマこそおもしろい。

私は、自民党というのはイデオロギーを持った政党ではなくて、政権を支えるためのシステムだと思っている。まず、自民党は保守イデオロギーの政党といわれるが、これは事実と反する。自民党政権は戦後何十年、日本社会を変えに変えてきた。自民党は決して守りには入ったわけではなかった。日本的価値でさえも壊してきた。そして、戦後の日本経済を発展させてきた。

自民党の政策は、自由主義とマーケット・メカニズムを背景にした、アダム・スミスの小さなスモール・ガバメント（小さな政府）の政策かといえば、そうではない。むしろ自民党がやってきたことは猛烈に大きな政府であり、みんなが政府に寄りかかる構図をつくってきた。国民の意識を国依存のものにしてしまったという意味で、自由主義、経済主義者の政治ではなかった。

そして、やってきたことは、そういう国家統制経済的な政治体制のなかで、行政・官僚組織がつくりあげてきた計画を政府側が法律にするということだった。政権を握った自民党が果たした役割とは、それを立法院で無修正に迅速に通す、そのかわりに、予算の配分権、国家のリソースを自分たちの手で配分することによって票を獲得し、権力をもち続けた。ある種の国家計画経済のなかでの立法機能と国家資源の配分機能を成立させてきたのが自民党だった。

もちろんその前提は、行政がやっていることが歴史の流れ、国家の目標、国民の意識に間違いなく合致するものでなければいけなかった。日米安保体制とか、経済成長とか戦後復興とかいう明確な意識、目標があって、それが国民を吸収しえたからこそ、今のようなシステムができた。その目標を、そして明確な意識を自民党がもたなくなったときに、国民の大部分が自民党のシステムを嫌だと感じ始めたのではないか。つまり、自民党の存

在意義が問われていることに、自民党改革の原点があるのだと思う。

## ■ 必要なのは国民の意識改革

自民党にはもっと日本の将来の国家ビジョンを論じてほしい、それなしに予算を期限内に無修正に通しましたと威張られても困ると最近の有権者は思い始めている。また、予算を自分の地域に配ってもらうのはありがたいが、その受け取った業者でさえ、地元では日本の民主主義はこれでいいのかと議論して、他の政党に投票するということが行われている。

それを変えようと小泉氏が言っているからこそ、強烈な支持が集まっている。ただのキャラクターだけであれば、前の自民党の総裁選挙に出たときにはもっと得票数が多かったはずだ。だが、そうではなかった。今度は本当に改革が必要だと国民が思ったときに、改革という期待を抱かせて登場したからこそ、そのキャラクターと共鳴作用を起こして、爆発的な人気になったのだと思う。

ただ、一方で、国民の方も改革を支持する以上、その覚悟を固めなくてはならない。痛みを伴っても改革を支持する、自分に回ってくる国家の資源、税金、また公的給付が少なくなってもいいと言うけれども、現実問題となってきたら、かなり国民の間で批判が出るのではないかと。また、政府が景気対策をやっても人気のない企業の製品在庫が全部売れるわけではないと言えば、気分を害する人も多いだろう。

そうした環境のなかでは、政治家も地元を意識して、「すべて私たちに任せておけ」と言うし、民間も、何か手を打てば景気がよくなるのではないかと、政府は魔法の手を持っているはずではないかという意識がなかなか消えない。だから、小泉改革が本当に国民の意識改革をできるかというのも、これからの改革を進めるうえで大きなテーマだと思う。

その意味でも、小泉氏は国民に今の状況を説明しながら、改革の意味を問わなくてはならない。人気を追い風にするのはいいが、やはり国民にも覚悟を問わなくてはならない。その点では、まだ不十分だと思う。

私は今、日本が直面している問題は、実はもっと大きな広がりの中で考えなければならぬと思っている。社会主義の崩壊に伴う膨大な、しかも良質かつ廉価な労働力が自由主義諸国の労働市場に参入してきたことがその要因で、ワールド・デフレーション、グローバルデフレーションのなかで、日本がもがいていると私は考えている。たまたまアメリカのITバブルとヘッジファンド・バブルが少しそれをカバーして、5、6年が過ぎてきたが、最近ではもはやそれがもたなくなると、本質の問題が見えてきた。日本についても、IT工場、縫製工場が次から次へと中国に移り、大田区蒲田の金型工場も脱出し

ていくことでその実態に気づき始めたという状況だと思う。

問題の本質はそこだと思えば、公共事業予算で需要創出しても、問題の解決はそう簡単な話ではないということがわかるはずだ。30兆円の国債発行枠を守る、守らないは、実はあまり大きな問題ではないということが見えてくる。

## ■ 首相主導體制と与党審査、党議拘束廃止

今のまさにそうした世界的に大転換の時代に、日本が対応し、意思決定をより速くすることが必要になっている。そのために政治の意思決定のスピードをより速めなくてはならない。

小泉政権も、首相主導體制をかなり積極的に進めようとしている。首相と抵抗勢力の対立という図式のなかで、最近では政府提出法案の与党の事前審査や党議拘束をやめようという議論も出ている。これらは議論としては興味深い、これはかなり大きな話で、戦後の日本政治の根本に手をつけるかどうかの話だと考えている。

与党審査を外すことは、一方で総理の思うような法案を国会にスピーディーに出し、改革を目指す方向が国会の審議の俎上に手早くのせるといふかなり大胆な変革になる。しかし、同時に、国会審議は紛糾し、与党質問が続出する可能性がある。今まで予算を配るといふメリットで与党に加わっていた人々にはメリットがなくなるわけで、当然、反発も出るだろう。自民党のなかで行われていた議論が全部国会のなかで行われ、政府としては、法律を通すのに七転八倒して、提出は早くなるけれども、国会審議はきわめて遅くなるということがありうる。ただ、方向としては非常におもしろい議論だと思う。結論から言えば、国会の議論が活性化し、論争ができ、メッセージを強く国民や選挙区にも訴えられる人が選挙に勝つようになる。

実は、この与党審査や党議拘束を外すということは過去にも実験したことがある。一つは、私の幹事長の時代、自社さ政権のころだが、臓器移植法案について、党で意見をまとめずに、党議拘束をかけずに国会内でそれぞれの政党が自由に投票させたことがある。これは人生哲学、死生観、宗教観にかかわる問題で、政党でくくれるものではないというのがその判断だった。たまたま法案が政府提出ではなくて、議員立法であったこともあったが、個別に投票したらかなり興味深い投票になった。

中曽根さんは反対し、私と当時の野中幹事長代理は賛成にまわった。それぞれ国会議員が思い悩みながら投票することになった。そのときの自民党総務会で、ある議員に「こういう投票方式は限定してほしい」と言われたことがある。選挙区に帰って、なぜあなたは賛成の投票をしたかということをも村の古老に激しく詰め寄られ、答えられなかった。

党の決定だから賛成したというのがいちばん答えやすかったのという話だった。逆にいえば、自分の考えがないとこうした質問には答えられない。事前審査なしでやった場合には、議員の資質の向上、独立した思考方法をもつかということが非常に重要になってくる。

2番目の例は、平成10年8月からの、いわゆる金融国会の第一弾だった。このときは、状況は緊迫し、日本発の金融恐慌が世界に広まっていくのではないかと、それは避けなければいけないという、国会が必死のところだった。結局は、自民党と民主党の与野党第一党が協力して法案の審議を進め、当時、党内で政策新人類といわれたメンバーと野党のメンバーで話し合いをする。そして、政府から出した法案を大きく変え、共同で法案を通していくことになった。つまり、政府が法案を提出したとはいえ、実際上は国会のなかで決めてしまったのである。

今度、事前審査なしで行った場合にはそういうケースが非常に増えてくる。そうすると、政策のわかる議員たちによる国会であり、党の運営になっていく。党や国会にとっては非常に新しい運営にはなるけれど、従来の党内のまとめを中心にくた形からはかなり離れているため、当時党内の反発は相当強かった。その新しい手法ががらりと後退させられたのが、金融国会の第2幕だった。ここでは、自自公が数をそろえて政府原案どおり通すという従来の手法を行うことになる。これに対する反発が、その後の自民党に対する評価の低下の一因になったと、私は思っている。

ただ、気をつけなくてはならないのは、今度の首相主導の議論も、小泉氏の評価が高いから、思うとおりにやらせたいという発想からきているところが大きいことだ。自民党の抵抗勢力は世の中の発展を阻害するものという前提がそこにはあるが、逆の場合はどうなるのかを考えておかないと、議論としては弱いのではないかと。

当然、こうした議論には、反発する声も出てくるだろう。従来のパターンが崩れることは、これまでの制度のなかで発言力の基礎を一生懸命築き上げてきた人間にとっては困ることだし、今の与党体制自体があまり政策論議をしなくても、それぞれの国会議員に与党議員としての立場、メリットを保証してくれる仕組みだということが大きいからだ。

日本はアメリカのような大統領制ではなくて、議院内閣制をとっている。そのため、結局は有権者が望ましい議員を選び、それが与党を構成して、よい総理大臣を選んで、与党の意見を聞きながら、総理大臣がよい政治をするというしか答えはないのである。もし今と逆で、国民が納得していない首相となり、思いどおりに進めようとした場合、国民はどのように考えるであろうか。首相を選んだのは自民党議員であり、その意見を聞かない仕組みにしたことは間違いではないかという議論にもなりかねない。日本の場合



はいつの場合も議論は一方に振れやすいが、こうした反論にも耐えられるような議論をしておかなければいけない。

もし、それでも首相にリーダーシップを取らせようとするのなら、それは国民が直接首相を選ぶという形にするしかない。日本では議院内閣制を取っている以上、総理大臣はオーケストラの指揮者のようなもので、党内の国会議員がハーモニーを出せるようにリーダーシップを発揮するしかない。首相主導という議論を推し進めれば、それは議院内閣制と大統領制とか、行政府と国会議員の関係とかいう大きな本質的な問題を含んでいるため、そう簡単に答えは出なくなる。

## ■ 政策でのパーシャル連合の実験などが前提

小泉首相はさまざまな形で、総理主導の体制づくりを模索している。経済財政諮問会議での経済政策の進め方もその一つだが、この場合は、財務省主導でものごとを決めるか、それとも総理のそばに諮問会議を置いて、財務をコントロールする形でやるかという政府内部の問題にすぎない。自民党の議員にしてみれば、財務主導で決めようが、竹中大臣が決めようが、いずれにしてもわれわれの了承は取りなさい、それを勝手に出すならば、国会のなかで政府に協力して予算、法案を通すということは保証しないという話になる。

実は、かつて池田内閣以前はそういう形で国会で議論していた。政府はこれでは困る、自民党は自民党でまとめてくれと、ある意味で一つの簡便方式を考えた。それが与党の事前審査という慣行を生み出した。

問題は、そのやり方が今では国民の意向を吸収できなくなってきたということだ。では原点に戻るのか、やはり簡便方式も少しは使おうかと揺れ動いているから、小泉政権は毎日賑やかになる。私自身は、こうした与党審査や党議拘束をある部分では外していくほうがいいことだと思っている。国会は与党や政党のコントロールなしで、個人が投票したほうが、はるかにおもしろくなる。

アメリカでもクロスボーディング、つまり政党の拘束なしの投票というのが3割近くはある。その意味では、日本では政党の力がむしろ強すぎるのではないか。逆にいえば、この簡便方式がこの国では定着しすぎたことが、国会の議論の活性化を遅らせてきたのである。

同時に、政治家も国会で積極的に発言したほうが自分のメリットになることを少し考えるべきだ。今はそうした議論に慣れていないから、当選1回生か2回生の議員は、当選7回ぐらいの親分の言うことを聞いて黙ったりしている。委員会で、自分の地域の道

路をつくるべきだと言って発言したほうがメディアにも載るし、ずっとメリットがある。国会で発言する勇気のない人、表現力のない人は、黙っているしかないが、かなりの政策能力、表現力がある若手も党内に育ってきている。

すでにこの国でも、政治家自身の資質や能力が問われる状況になり始めている。アメリカでは議員の発言内容や投票行動をチェックするNPOが活躍しているが、同じようにいずれは日本でも政治家を格付けや採点することが始まるだろう。

日本の場合も、与党が数をそろえて、あとは政府が出したものをみんなで賛成するという政治はもたなくなっている。日本も政策ごとの連合、パーシャル連合でないともたない時代になったことを、そろそろ気づくべきなのではないか。これは党内だけの話ではない。連立与党も、与党だからといって無理に自民党に合わせるように政策変更をしたり、野党もなんでも与党に反対するというのではなくて、政策によって賛否を決めるべきだ。このような転換が日本の政治を変えることになるのではないだろうか。ただ、だからといって、すぐに事前の与党審査や討議拘束を外すというのでは、反発も大きく、議論は元に戻ってしまう可能性がある。まずは、クロスボーディングで、党議拘束のない投票を国会で年間10本程度はやってみる。そして、そうした経験を踏まえて、与党審査や党議拘束を外すという形にならないと議論が現実のものにならない。

首相の主導体制や国会の活性は、日本の議院内閣制のもとではこうした努力や実験の下で現実に向かうと私は考えている。