

政官癒着構造を打破するために

村松岐夫
京都大学法学部教授
福川伸次
電通総研研究所長



ふくかわ・しんじ

1932年生まれ。55年東京大学法学部卒。同年通産省（現 経済産業省）入省。ジェット・アムステルダム駐在員などを経て、通産省事務次官に。88年、退官。神戸製鋼副社長などを経て、94年、電通顧問兼電通総研代表取締役社長兼研究所長に就任。現在、総合資源エネルギー調査会（経済産業省）、政府審議会委員などを務める。主な著書は「21世紀・日本の選択」「IT時代・成功者の発想」ほか。



むらまつ・みちお

村松岐夫 京都大学教授
1940年、生静岡県生まれ。62年京都大学法学部卒。76年より京都大学法学部教授。87年ワシントン大学客員教授、88年オックスフォード大学（St. Antony's College）客員教授に。著書、「戦後日本の官僚制」でサントリー学芸賞、「地方自治」で藤田賞受賞。その他の著書に「日本の行政」、「行政学教科書」などがある。

鈴木宗男問題は単なる一代議員の問題にとどまらず、政治と官僚の長年にわたる相互依存と癒着という構造的な問題をはらんでいる。この政・官の構造問題をいかに解決すべきかについて元通産省（現・経済産業省）事務次官で電通総研研究所長の福川伸次氏と、行政学の権威である京都大学教授・村松岐夫氏に論じてもらった。両氏は政治主導の政策形成の必要性を認識しつつも、政治が予算・法律の執行段階に介入しないような明確な基準づくりが欠かせないと指摘する。

明治以降の政・官の関係を引きずってきた

工藤 政治家と官僚の関係はこれまでどのような状況にあって、どこに問題点が生じてきたのでしょうか。

福川 戦後の政治と行政の関係というのは、明治政府から続く戦前の行政と政治の関係をかなり引きずっていたように思うのです。政策形成については、どちらかといえば官僚依存で行われてきたのが現実で、政治はそれを追認する形になっていたように思います。

もちろん、池田勇人さんの所得倍増計画とか、田中角栄さんの日本列島改造論とか、かなり政治主導で行われたこともありましたけれども、そうした例はむしろ極めてまれでした。1955年体制となって以来は自民党一党独裁が続きましたから、党の政調（政務調査会）と行政で議論し合って、予算をとる、あるいは

立法するという形が主流でした。特に大蔵省（現・財務省）は強い存在でしたから、大蔵主導で予算編成も行われた。70年代ぐらいまでは、そういう状況だったと思います。

80年代に入って、少しずつ変化が表れてきました。中曽根内閣が誕生し、日米安保体制を含めた対米関係をどのように重視していくかという点で、特に政治主導の色が出てきた感じがします。当時、日本はかなり黒字がたまっておりましたから、日米摩擦をどう解消するかということについては、官邸の指導力が非常に重要であり、そこを基点として経済政策がいろいろ動いていました。

その後、90年代に、バブル経済を発生させ、バブル後の経済政策の運営に失敗したということから、官僚の経済政策への批判が起きました。さらには、官僚にもいろいろな不祥事が起こる。そして、事態が少しずつ政治主

導に変化していったように思います。

経済が右肩上がりのときは、官僚主導でうまくいっていたわけですが、今は右肩上がりが終わりに、経済政策の面でも利害調整が必要になる。どういうふうに経済政策をやっていくか、構造改革はどうするかといった問題については、官僚主導ではなかなか進まない。こうした点からも、政治が主導しなきゃいけないということになってきたわけです。

例えば、行政改革、規制改革の最初のころは、どちらかといえば業界と政治と行政が一緒になって、保護をできるだけ温存しようという力が働きましたが、日本の経済状態が厳しくなり、外国の批判が出てくると、政治主導でないと進まなくなってきたのです。

かつてのように外国のモデルを模倣していればいい時代には、官僚主導の政策形成でもやっていけたのですが、今は国の基本政策は政治が決めなければならない。そして、その基本政策は、立法とか予算という形で具現化されます。行政というのは、その法律なり、予算を公平かつ効率的に執行するという役割を担うべきで、国家運営の基本政策は政治が決めるべきものであると私は思っています。

行政は法律や予算を執行する過程で、いろいろなノウハウを取得するわけですから、それを政治の場に、あるいは国民の前に選択肢として提示する、そういう役割を担うべきだと思います。

そのように、行政と政治が役割を明確にすべき時期が来たのではないのでしょうか。日本の憲法では三権分立ということになっているけれども、何となく行政と政治がごっちゃになっていた時期があって発展をしてきました。しかし、行政と立法のけじめというか、考え方は明確にすべきではないかと思ってお

ります。

村松 私は福川さんよりも少し権力という問題にウエートを置いて政治と行政の関係を見てきました。

政策を担うという点で、戦前の官僚制を引きずってきたという点では異論はないんです。戦後、天皇の官吏でなくなった官僚が、GHQ（連合軍総司令部）が強い時代はその力を巧みに利用して戦後復興をやったし、1955年の自由民主党の誕生以降、しばらくの間も、自民党をうまく使って安定した権力の下で、官僚が仕事をしてきたと思います。

つまり、戦後はGHQ、そして55年体制以降は自民党が官僚にとっての権力基盤でした。

自民党がいつ自分の権力を自覚したかという点では、福川さんがおっしゃられたより少し早い時期だったと私は思っているんです。

福川さんは80年ぐらいを転機として政治主導の政策形成が進むようになったとおっしゃいましたが、私が76年、77年に官僚調査と国会議員調査をやったとき直感したのは、政党が自らの力を自覚し、よく言えば政策に関与をはじめ、悪く言えば利権にするようになりました。

75～76年というのは、田中内閣が崩壊し、三木政権になった頃で、その後、福田、大平と政権が続くわけです。福田さんが首相、大平さんが大蔵大臣のときに財政が膨張しました。福田さんがサミット（先進国首脳会議）でGDP成長率7%を公言して、そのあたりから財政が膨張し、政治がそこに食い込んだという印象があります。

政治が政策に入っていくなかで政務調査会の役割の大きさとか、族議員の存在に注目が高まってきた。それが、70年代末ないし80年代初頭なんです。

戦後しばらくの間は吉田首相の吉田ドクトリンとか、池田さんの所得倍増論とか、あるいは岸信介さんにしても国家を明確に意識した政策を行っていたと思います。そういう時期には官僚制ではやりにくかったことを政治が動かしていた。だから、福川さんのおっしゃられたよりも、政治がもう少しやっているかな、と感じます。それは、民主的ではあるが、行政を悪くしていく面もあった。その両面が、かなり早い時期から始まっていたのではないかと私は感じています。

80年代に政治と官僚の依存関係が でき上がった

福川 戦後の大きな転機として、1971年にニクソンショックが起り、73年と79年に石油危機が起こるわけですが、経済政策の面で日本としては大変な問題でした。この2つの問題については、もちろん政治が最終決断をした形にはなっているけれど、政策形成という点ではたいい官僚がやっていたわけです。

78年に先ほど村松先生がおっしゃったボン・サミットで機関車論というものが出て、福田首相がGDP7%成長を引き受けて、その後、なかなかそれが実現できずに問題になっていく。そのころから実は日米貿易摩擦が非常に深刻になり、あるいは電電公社問題が大平内閣のころに大きな騒ぎになった。そして、アメリカから執拗に日本の市場開放が要求されるようになり、官僚では解決が難しくなってきたわけです。そうなってくると、役人の得意とするディレイング・タクティクス、つまり引き延ばし戦術ではなかなか対応できない。日米首脳信頼関係が日本の行政運営にも必要になってくる。

そして、鈴木内閣の後、中曽根内閣になって対外関係、特に対米関係をどうしていくかが、政治と経済が連動する形で非常に重要な問題としてわき上がってきた。もちろん市場開放するということになる、族議員とか、政治的にそれを止めさせようとする人たちが出てくる。例えば農業の自由化では反対する議員が数多く出てきた。そうなってくると、役人では手に負えません。そういうことが次々と起こっていったのが80年代ではないか、と私は思っているんです。

村松 個別ケースによって時期は随分違うと思いますが、確かにアメリカとの経済摩擦のころから、1つの省庁では解決できない、複数の省にまたがる問題が多くなりました。そうすると、自然に省庁を超えた高いレベルの政治的意思決定の役割が大きくなったという印象がありますね。

このことも、政治家の役割を大きくしたんですが、法律上、分担管理というのがあり、個別問題に落としていけばやっぱり各省別に対応することになるわけです。外交でも確かに、アメリカとの関係もあり、の領域は大きいのですが、その部分をだれがやったのかと言うと、本来は政治家がやるべきなんですが、彼らが十分にやったとは言えず、やっぱり官僚が担ったんです。つまり、官僚依存が続いていた。政治的な役割がどんどん出てきたのにもかわらず官僚がやっていたために、官僚が政治家になったという感じがあるんです。結果的にはそれが悪かったなと思います。

福川 政治の方を見ますと、私は80年代に自民党の体質がかなり変わったと感じているわけです。

自民党は70年代の終わりに40日抗争など党内で争いが起こって、これはもうこりごりだ

ということで、80年代に大平さんが亡くなったあとの選挙で大勝したときから、当選回数で役職につけるようになり、政治家が非常に官僚化したというか、活力がなくなる状況が現出してくるわけです。

先ほど申し上げたように、80年代は政治主導の政策決定が求められている状況が次々に出ていたにもかかわらず、当選回数で役職が決まったり、族議員の中で意思決定が行われるような仕組みになったことで、政治が官僚化し、官僚はそれを利用するようになった。そういう依存関係ができ上がっていったのが80年代です。

村松 官僚主導の政策形成が露骨にあらわれたのが、細川政権のときの国民福祉税構想事件（94年2月に細川首相が消費税率を7%に引き上げ、国民福祉税化する構想を突如発表。世論の猛烈な反発を受け、わずか34時間後に白紙撤回）です。あれは今までどおり政権に対して官僚が政策的な支援をただけだと思っただけです。しかし、たまたま強いリーダーじゃなかったものですから、ぼろっと表に出てしまったわけです。それで、世論の大蔵省たたきが始まりましたから、あれが官僚と政治の関係の悪い例になってしまったと思うんです。

しかも、政策形成について省庁をまたぐ交錯領域がどんどん深くなってく過程で、リクルート事件に代表される政治スキャンダルが起り、一方で官僚にもいろいろとスキャンダルが持ち上がった。政治も行政も問題だということになったわけです。しかも、舌戦で官僚は負けたと思うんです。責任を全部官僚がとる形で行革の流れができました。しかし、よく考えてみれば、官僚が政治の部分に入っていたところに、そもそも無理がありました。今後については、立法過程の改革というのを

真剣に考えないといけないと思います。

政治家には 地域代表としての行動原理がある

工藤 今回の鈴木宗男問題はどのようにご覧になっていますか。

村松 全容は分からないんですけども、多かれ少なかれどの官庁にもあることだろうと思うんです。ただ、あんな乱暴な人はいないと思いますし、（官僚にとって）あんなに屈辱的なことも、そんなにはないでしょう。

しかし、政治のリーダーシップは必要としても、どの省でも多かれ少なかれ、予算の箇所付けのようなどころまで政治が入っていたことは問題ですね。ですから、鈴木宗男問題というのはかなり根本的な問題です。一つの事件の切開手術で終わるようなことではない、構造問題だと思います。

福川 私もそうだと思います。例えば予算をとるのは、官庁にしてみれば非常に大事な仕事です。その予算をとるために、党の力、あるいは政治家の力で大蔵省に圧力をかけることは往々にしてあるわけです。予算をとったあと、今度はそれを執行する段階になって、ルールがきちんとしているものはいいんだけども、どこに線路を敷くとか、どこの道路を舗装するとか、箇所づけが必要なものもある。これはやっぱりだれかが決めなければいけないわけです。その決め方が非常に大きな問題です。鈴木宗男問題というのはまさにそういうことで、外務省が予算獲得段階でいろいろお世話になっていたんでしょ。

予算の箇所付けについては、行政と政治にどういふふうにディシプリン（規律）を植え付けていくのが大事で、政治家に対して

「やっぱり無理は聞けません」と言うのが従来行政官の態度だったと思います。僕らも経験がありますが、官僚は政治家からいろいろなことを言われます。言われますが、本当に無理なものは「先生、そこは無理ですよ」と押し返します。国として本当にいいのかどうかということを議論すれば、普通の政治家は分かってくれます。政治家に言われたから、盲目的に従うということは、多くの官庁ではしていないと思います。そこに行政の公正とか、規律というものがあるはずですよ。

政治家は本来は地域代表ではないんだけれども、地域への利益の誘導が運動原理になる部分がある。アームス・レングス（腕の長さ）とよく言いますが、ある一定の距離を置いて政治と行政が法律や予算を運用していく。そのディシプリンが必要だと思うんですね。それがアームス・レングスでなくて、お互い抱きつくような距離になると、いろいろ問題が起きるのだろうと思うんです。

村松 イギリスの行政学者で、政治家の役割と行政の役割を一言で言ったらどうなるかということ論じた人がいます。ピーター・セルフというロンドン大学の教授ですが、その人が言うには政治家は区別あるいは差別の論理で動く。つまり、自分に味方してくれる人、自分に投票してくれる人のために動く。これに対して、行政官は画一性が武器になる。平等にサービス提供し、規制を行うことが仕事で、無理な要求をはねつけるんだと。

原則はそうであって、政治家はもちろん地域にのみ利益を与えるような差別とか区別をしてはいけない。エドモンド・パークは、「地域で選ばれたとしても国民の代表だ」と言っていますが、しかし、政治家の実際のビヘイビア（行動）は必ずしもそうはならない。

だから、行政の画一化のロジックが救いになる部分が出てくる。

行政というのは国民に平等に公平に画一的に、場合によっては弾力性を排除することすら求められるんだと思うんですけども、日本では官僚が国家全体の利害調整をしていましたから、イギリスよりも公務員の力が大きい。政治家の領域に踏み込んで仕事をしてきたので、イギリス的な執行の原則が打ち立てにくかったのではないかと思うんです。

国の人的資源として官僚をうまく活用せよ

福川 法律や予算の執行はもちろん公平、公正にやらなければいけません。その過程で出てくるノウハウには非常に大きいものがあります。例えば技術開発。今ですとバイオテクノロジーやナノテクノロジーが注目されていますけれども、そういう技術をどのように運用するかというとき、大学や民間、あるいは海外からいろいろな情報を集めた上で官僚が最適な判断をする。大きな基準は政治が決めるにしろ、実はその運用の中に非常に大きなノウハウが出てくるし、蓄積もある。

法や予算の執行だけになってしまったら、官僚の仕事はつまらなくなると考える人もいますけれども、全くそんなことはなくて、勉強の仕方次第ではものすごいノウハウが身に付くし、それが大きな政策提言に結びつくことになると思います。そうした政策提言を政治なり国民に選択肢として示しながら、最終的には政治が決めていく。

例えば年金の改革をしてみる、あるいは医療保険の改革をしてみる。そうやってつくった制度がうまく動くか、動かないかは、実は執行の過程で一番よく分かってくるわけで

す。うまく動かないのなら、どこをどう改めるべきかを行政がもっとオープンに提言していけばいい。であればこそ、政策評価と情報公開が非常に大事だと思っているんです。

そういうことを組み合わせていけば、官僚は法や予算の執行者として国の末端の仕事ばかりやっているとことではなくて、非常に重要な提言機能になり得ると思います。「何でも政治が決めるのなら、行政はつまらんものだ」と投げやりになる。しかし、私は執行の重要性をもっと認識してもらいたい。**村松** 政策評価の話が出ましたけれども、私は総務省に置かれている政策評価・独立行政法人評価委員会の委員長をやっているんです。政策の体系をできるだけ合理的にいくためには、政府における政策評価が大きくなってこになると感じていまして、情熱を持ってやっております。

ここで福川さんにちょっとうかがいたいのですが、先ごろ自民党の国家戦略本部が発表した政治システム改革案の中で、政治家と官僚の接触を禁止する、あるいは事務次官会議を廃止すべきだと提言していますが、実際に廃止した場合のインパクトというのはどのようなものでしょうか。

福川 それは私も正確には分かりませんが、これは結局、行政をどう位置付けるかという全体の仕組みの中で評価をすべきことだと思うんです。

今、日本では大臣や副大臣、政務官として72人の政治家が行政に入っています。イギリスでは135人です。国家戦略本部の改革案はイギリス型の議会制民主主義をモデルにしているようですが、確かにイギリスは主要な事項は大臣と閣外大臣が決めることになっています。しかし、私の見る限り、それは行政官

と政治家の円滑なコミュニケーションの上で成り立っているのだと思います。

ですから、政治家と官僚の情報や意見の交換まで全面的に制約する必要はないのではないかと考えているんです。ただ、個別案件の陳情、予算執行上の箇所付けのように執行面の圧力になるような接見はやるべきではない。

何が何でも官僚と政治家は会ってはいけない、会えば利益誘導みたいなことをしていると決めつけてかかるのは非常に残念だし、そんなに人間同士の信頼関係がないのかと寂しく思います。

事務次官会議を廃止すべきかどうかという問題についても、政治家と行政官の現状の分析力や構想力を見ると、ある程度行政の能力を活用したほうが国全体としてはいいのではないかと思います。

事務次官会議を廃止すれば、行政官の熱意というか、情熱を阻害することになることは間違いない。ただ、事務次官会議が今のままでいいかと言えば、決してそうは思いません。

私が現役官僚だったころについて言えば、事務次官会議ではほとんど話のついた案件を閣議の前に追認する。場合によっては、省庁間の話をつかない案件を事務次官会議で協議して、官房長官や官房副長官が裁定する。それでも決まらない場合は、党に差し戻して決める。そういう手続きでした。

今は行政の執行の過程で省庁の縦割り構造を超えて、相互に入り組んだ問題がいろいろ出てきているわけですから、政策判断の共通基盤になるような意見交換、情報交換を事務次官会議で行うということは有意義である。そして、そのための改善の仕方がきっとあるのだらうと思います。

内閣としては、政策を円滑に執行するため

に事務次官会議を活用していくほうが国全体の人的資源の活用になり、そのやり方の方がいいのではないのでしょうか。政界からは反論があるかもしれませんが。

与党は首相を支持し

選挙綱領を確実に実行すべき

村松 国家戦略本部の提言を読むと、政務調査会長など与党の5役を兼任で政府の中に取り込むわけですね。そうすると、与党審査制度を残しておいても、実質的には政府が政策決定し、それを党が了承するという形になる。

ただ、日本の場合、今のところ72人の国会議員が政府の中に入っていますが、必ずしも全員が党の幹部というわけではありません。当選回数や派閥均衡の論理で大臣以下、副大臣、政務官の人選が決まっているなかで、いきなり政府主導の政策決定システムを導入してもうまくいかないでしょうね。他の条件と一緒にやる必要があるのでしょうか。

内閣レベルの企画立案というものがだんだん重視されてきて、経済財政諮問会議とか、総合科学技術会議とか、政府主導での政策立案機能が強化されてきました。内閣府で企画立案した後には、当然、省庁別にそれを法案や予算に落とし込んでいくわけですが、そうした一般政策の次の段階の政策の企画をだれが担うかというのが明白ではないんです。今政府に入っている72人で政府主導の政策を実行できるのか。従来通り官僚に任せるとか。国家戦略本部の案はその点を詰め切っていないという印象です。

福川 今、国民が政治から離れている理由の1つに、選挙のときの各党の政策パッケージがきちんとしていないという問題がありま

す。そのうえ、政策パッケージを実行するかと思ったら、党がくっついたり離れたたり、比例代表で出てきた人の党籍が変わったり、どうなっているのかわからない。そういうことが信頼を損ねている部分が随分あるわけです。

党首が総理大臣になったら、解散するまではその人が政権を続ける、そして選挙綱領を実行するということが一番基本だと思うんです。与党幹部の密室の話し合いで総理を決めたというような時期がありましたけれども、これはもつてのほかで、選挙と選挙の間には首相は代わらない、そういう政治慣行をつくるべきだと思います。

党としては、総裁を決め、その総裁で選挙に勝った以上は、その政策を支持するのが当然です。そうなれば、イギリス流の議院内閣制をベースに政治システムの改革を考えるのもいいことだと思います。

歴代総理の中には、重要なことは党で決定したいと政策を丸投げする人もいたわけで、そういうことだと何のための選挙かわからない。やっぱり選挙綱領を守るといい政治慣行をつくるべきです。

村松 国家を運営するとき政治のパワーが必要なんですけれども、国会の場と国会の外、つまり与党との間で立法権が分裂していたんです。それはコストが大きいし、意思決定にゆがみができる。政治家が自ずからそのゆがみを調整できるならいいけれども、そこに官僚が出なければわからない領域があるために、官僚が与党議員の承認を得て回るという余分なことをしなければいけなかったわけです。

もっと政治が政治として、自分たちの間で利害調整を完結できればいいんですけれども、それを官僚に投げていた、あるいは政府が党に投げていたという面があるわけです。

政府で統一的に政策決定を行うという国家戦略本部の案はそうした問題を解決するための方向性を示したものでしょうけれども、そこは非常に支持したいところです。

福川 官僚の実際の仕事を見てみると、党の人たちへの事前説明、悪い言葉で言えば根回し、これが大変ですし、それによって意思決定のメカニズムが非常に拡散しているわけです。今は3党連立政権ですから、余計に事前調整が必要です。

さらに、今の政治慣行から言えば、1人でも反対者がいると、事情説明不十分という話になって、先に進まなくなる。事前に説明しておかないと、聞いていないから私は反対だという人も出てくる。

そういうことではなくて、政策なり法案なりの内容の善悪で議論をするという政治慣行ができてこないとだめだと思いますね。

政治家も官僚も勉強している時間がない

村松 今の政治システムは官僚の人材育成という面でも悪影響が大きい。各省庁が良い人材を採用していても、政治家がやるべきことを官僚がやるとなると大変です。政治家同士なら「なあ、おい」で話ができるけれども、官僚は政治家への敬意を払いながら事前説明、利害調整をやらなければいけないわけですから、心理的にも、体力的にも、時間的にも非常に大変。良い人材が夜遅くまで国会答弁での質問や回答の準備、根回しに使われていて時間がなくなる、家庭生活もなくなります。こんなことが、いいわけがない。

私は優秀な官僚たちにはもっと本を読んでもほしいし、能力に見合う勉強とか、研さんを積んでほしい。そういう時間的余裕がな

いから、みんなドメスティックになってしまっている。たとえ英語ができたとしても、国際的な場でちゃんと通用するほどの人はまだ十分でない。若いときの力をもっと伸ばして国際的な舞台で仕事をする、外交もするし、経済面での情報活動もするとか、そういうことをやってほしいですね。だけどその時間がまったくない。若い官僚を見ていると、これでいいのかという疑問を持ちます。

福川 本当にそうですね。行政官の時間配分ということを見ると、物を考えたり、本を読んだりする暇がなくて、要するに、国会答弁をどう処理するかということに追われているわけです。そうすると、今日は答弁を書いて渡した、それで仕事は終わりということでは済ませるわけです。もちろん執行者という立場ではあるけれども、執行の過程でも、どういうふうにしたら社会がよくなるかということ絶えず考えながら執行していくことがあまりない。私の経験から言っても、行政が政策提言をする機能を持つべきだと思うけれど、そういうゆとりがないことは事実です。

私たちが現役のころに比べると、初任給も随分高くなったし、海外の留学制度も充実してきて、そういう点では恵まれています。しかし、官僚として将来への希望がなくなると、海外へ留学に行ったらもう帰ってこなくなる、あるいは大学や研究機関へ移ってしまうということになるわけです。もともとは優秀な人材ですから、外国の企業や大学は鷹の目で狙っているわけです。今でさえブレイン・ドレイン（頭脳流出）が問題になっているのに、優秀な人がさらに日本からいなくなる恐れがある。

若い代議士でも海外留学経験者を含めて、非常に優秀な人が随分、増えてきました。そ

ういう点では、中堅以下の層というのは前より人材が厚くなってきているという印象を持ちます。行政官の中からも、政治の場に出ていこうという人も現れてきているので、それは非常にいいと思うんですが、1つ大きな問題は政治に金がかかり過ぎるということです。優秀な人が活躍したいと思っても出られないという政治環境、これは変えていかないといけない。

政治がきちんと情勢判断もでき、理論的なバックグラウンドもあって、政策形成ができるなら問題はないけれども、政治家の質が十分でない状況で、行政もやる気をなくしてしまったら、日本は恐ろしいことになりますね。

村松 今は優秀な人が政治家になっても、四六時中、選挙民のこと、選挙区のことを考えなければいけなくて、時間が無い。だから、政治家も勉強していない。官僚も国会答弁の準備に忙しかったり、根回しに忙しかったりして、霞が関も永田町も、24時間フル稼働でとにかく忙しい。どこかでちゃんと余裕をつくって、きちんと勉強しなければいけないと思うんです。これは非常に重要な問題です。

国家公務員試験の合格者数を当面は採用枠の2.5倍、将来は4倍ぐらいに増やして、その中から優秀な人材を正式採用するという案が公務員制度改革大綱に出ていますけれども、それで大丈夫かなと私は思っています。つまり、1000人合格すれば、1000番目の人で公務員試験のプレステージが決まるということになり、今までのように官僚になっても誇りが持てなくなるのではないかと。

福川 日本というのは、まさに人材しか資源はないわけです。人間の知力が衰えたら、日本の社会、日本の経済発展というのはないわけですし、そういう意味で今は本当に危機だ

と思っています。極端に言えば、日本病とも言うべき状態になっている。

人材がはつらつとして知力を発揮する、そういう社会にしないといけないし、また、そうしていくためにはジャーナリズムの役割も大事です。今のジャーナリズムは、政治をどう動かすか、政策をどうすべきかという報道よりも、ワイドショー的な政局報道に終止している。ジャーナリズムの間でも政策論議をもっと高めるべきです。そうしないと、国民もおもしろ半分政治を見ることになって、日本は観客民主主義だと海外からやゆされることになるわけです。

情報公開による社会の浄化力が必要

村松 やや細かい話になりますけれども、官僚の人事評価をどうするかという問題も根本的に考え直す必要があると思います。仕事は政治家的なことをやるものですから、調整能力のある人が組織内で好まれて、出世するような仕組みになっているんです。政策の中身ばかり考えていて、根回しができないような人は上にいけないんですね。しかし、専門能力を育てることも大切です。

そういう政策の専門家も大事にしながら、日本の公共政策を考える、外交政策を考える、国家戦略を考えるというような人事システムにしていかなければいけない。そういう人に評価を与えて、昇進の機会があるという制度です。人事行政論というのが余りになくなってしまったという感じがしていますね。

工藤 鈴木宗男問題は構造的なものであって、解決は簡単ではないというのがおふたりのご意見でした。政治は官僚依存からまだ脱却できない、官僚は官僚で省庁をまたぐよう

な利害調整はできないから政治に期待している。この相互依存の構造をどう変えていけばいいのでしょうか。

福川 政治と行政の構造問題を解決していくには、まず政治はどのような役割を担い、行政はどのような役割を担うというコンセンサスをつくるのが非常に大事だと思います。

政治家というのは選挙で選ばれるという宿命があるわけですから、選ばれやすい環境をつくりたいと思うのが人情です。そこに鈴木宗男さんのような問題が起こる余地がある。ですから、政治は何をするかということの合意が必要です。

それは先ほども言ったように、国の理念や国家経営、簡単に言えば国の運営の基本政策や基本方針、あるいは条約、予算、法律は政治が決める。そして、決まったことを適切に執行するのが行政の役割です。行政が公平、公正、効率よく運用するために政治は介入しない。その役割分担を明確にする。

予算執行の部分に政治が介入するから、道路をつけた、橋をつけたということで選挙民が評価するようになる。ですから、政治家は執行には口を出さない、国民はどのような政策を提案したかによって政治家を評価する。そのように変わっていかないと、結局はまた同じことの繰り返しです。

政治と行政の役割分担も、選挙民の考え方も変わらないなかで、もし仮に鈴木宗男さんが副大臣になったとしたら、今までは役人に圧力をかけてやらせていたことを、今度は自分自身で予算の箇所付けもできるということになって、今よりもっと悪くなる可能性があるわけです。個別の箇所付けに、大臣、副大臣、政務官が介入し始めることになったら、もっとひどい利益誘導が起こる。

だから、ルールなり、基準をはっきりと決める。その上で、実力のある政治家が政府に入ったらい。政治と行政の役割には明確に線を引くべきだと思います。

村松 私は2つのことを申し上げたい。

1つは、よその国に比べて、日本は政治家と官僚の協力関係が密であり、長かったわけです。だから、澱のようなものがたまっている。それをどう取り除くかというのが後ろ向きの課題としてある。

それからもう1つ。これは福川さんのおっしゃられたとおりで、まず国家としての基本政策をつくる過程と、それを執行する過程を分けて、きちんと基準をつくる。そして、基準をつかった後は政治家であれ、行政であれ、それに従うということです。

副大臣なり、政務官になっても、その基準の中で行動しなければいけない。そして、その基準のとおり行動したかどうかは情報公開によって公表する。そうする以外にないだろうなと思います。

どこの国でも、政治家は地元利益を誘導したいものですし、官僚も予算が欲しいから、政治家との協力関係が要るんです。デモクラシーというのはある程度それを伴うのです。

福川 エンロン事件もそうですね。

村松 だけど、やはりけじめというものの必要だし、やり過ぎてはいけません。基準はしっかり適用するということなんだと思います。

福川 もう1つ、社会の浄化力が大事です。おかしなことがあればどんどん直していく、そういう社会の復元が必要ですね。

村松 その意味では、情報公開とか、政策評価をすることが非常に重要になるでしょう。

(司会は工藤泰志・言論NPO代表)