

# 政官業の利害共有体質を乗り越える

長谷川徳之輔  
明海大学教授



はせがわ・とくのすけ

1936年生まれ。59年東北大学法学部卒。建設省、(財)建設経済研究所常務理事などを経て、95年から現職。2000年から2001年までケンブリッジ大学土地経済学部客員研究員として、「80年代と90年代の不動産金融危機」の国際比較を研究する。主な著書に「東京の宅地形成史」「不動産金融危機最後の処方せん」など。

今回の鈴木宗男代議士問題では、日本の政治決定プロセスの機能不全、政官業の癒着構造をまざまざと見せつけられた。特に後者の問題では、官僚の操り人形から脱却できない政治家や、いまだに政界に跋扈(ばっこ)する族議員たちの存在があらためてクローズアップされたにもかかわらず、鈴木氏の自民党離党で追及は急速に沈静化しつつある。自らも官僚の経験をもつ長谷川徳之輔明海大学教授が、政官業の暗部に追及のメスを入れた。

## 官僚の「操り人形」はいまだにいる

政治ショーだったきらいもあるが、今回の鈴木氏の事件は政官業の関係、日本の政治行政構造の暗部を露呈させた事件であり、国民は具体的に日本の政策決定のプロセス、政治行政の意思決定の仕組みとその問題点をおぼろげながら理解できたし、あるべき政官業、政治と官僚の関係を理解する良い機会になった。しかし、あまりにも疑惑と称する事案が多発し、またその事件が細部の手続きにあたるために、何が問題なのかを正確に理解するには至っていない。マスメディアも政治家すらもことの本質がよく分かっておらず、なぜ癒着が生じているのか、癒着の何が問題なのか明確には理解されていないように思える。

ここでは、政官業の関係、利権構造の中で誰が意思決定の主導者になるのかを中心に、特に「ムネオハウス」といわれる支援事業になぜ、かほど論議が集まったのか、なぜ偽証が論じられるのかに絞って冷静に、客観的な視点から鈴木氏の行動の是非を考えてみよう。

まず、意思決定を巡る政官業の関係であるが、戦後長い間日本の官僚は優秀であり、外交内政いずれも日本の政策のシナリオを官僚集団が書き、政治家は議会という舞台上で官僚の振り付けで踊るパペット(操り人形)だといわれてきた。政と官では官が優位という意思決定が、当然のごとく通用してきたと、一般的には理解されている。確かに国会でも県議会でも、低次元のスクランダル騒ぎ、政争には官僚の出る幕はないが、地味な政策論議、法律制度の作成には、ほぼ全面的に官僚のシナリオがあり、そこで衆参600人の政治家が踊っている事実は否定できなからう。野党の立場でも委員会の質議や答弁には役人の力を借り、出来レースをやっていることも事実であろう。民主主義の名の下で、細部に過ぎる政策論議・制度づくりが国会に出されている。法案だけで200本近いものが審議されているし、80兆円の予算案にしても実に細かい数字の積み上げでできている。全体像は首相でも分からない。その制度、政策論議が新聞等で詳細に知られるようにはなっていない

し、一般紙やテレビでは報道もされない。マスコミではその時の政治論争のみがニュースで流されるだけで、多分国会論議の90%は何の情報も国民に伝わっていない。法案に関係する業界がその利害で神経を尖らせているだけである。

今度の国会審議でも土地収用法の改正という、実に国民の権利義務に重大な関係のある法律ですら、与野党間でどう審議されたのか、中味が何なのかは全く知られていない。その部分ではいまだに官僚主導の意思決定が主体で、国会論議は通過儀礼といって良い。法律制度、予算が極めて細かい技術的な情報をもとにつくられている。

600人の政治家がその詳細の情報や資料をもっているはずもなく、歴史的につくられた膨大な情報の蓄積が官僚に独占されるのも、その体制からして仕方がないことである。衆参両院には法制局はじめスタッフがいるが、彼等も行政は素人であり、本質的に行政官僚と対立できる関係にはなっていない。内閣の法制局と衆参の法制局がもつ専門的知識情報との差は明らかである。大蔵省の大蔵文庫を見るだけで、情報量の差を見せつけられるはず。その面で、政治家はパペット=操り人形であるという見方は否定できない。

### 政官業は利害をともにするギルド社会だ

もともと政官業を別な体制あるいは利害関係者とする見方は、日本の政治行政構造に関しては間違っているのではないのか。この組織は、内政問題・公共事業に関して、政官業3者の利害が対立しない限り、一種のギルド社会として一体であるといっておくべきだろう。

各省出身のいわゆる族議員を頭にして巨大

なギルド構造が各省庁、各局、場合によっては各課でがちりつくられてしまっている。政策決定は同じ利害を共有する範囲では、それぞれの能力や役割を自覚してやっているだけであろう。副大臣、政務官が内閣各省に入ろうと、この力関係に変わりはない。官僚に代わるべきアカデミーやシンクタンクが生まれ、これまでの各省庁の情報の公開、人材の開放がない限り、この構造は変わりようがあるまい。

国家戦略本部のイギリス型モデルに見られるような、政治家と官僚の接見禁止や副大臣・政務官制度は、従来の官僚組織がシンクタンク化することと同義である。フランス型とは両極になり、日本の官僚機構の本質を問うことになろう。

また、利害を共有するギルド体制の政官業ではなく、利害が相反する政・官・消費者という関係が確立され、市民の視点で政策論議が行われる仕組みができれば違って見えてこよう。それには時間と体制の変革が是非必要であり、各省庁の蓄積した情報を整理し、徹底した公開を進めねばならない。特に官僚組織を代替することができる調査情報組織であるアカデミーやシンクタンクの出番である。残念ながら日本のこの面は極めて弱く、今はそれが見えていない。

戦後も55年が過ぎ、民主主義が定着し、事態は変わってきている。パペットは官僚で、振り付け師が政治家という面も見えてきている。官僚出身者が多数政治家になり、大量の族議員が現れる一方で、大臣や事務次官、局長が1年で変わるようになり、族議員としての政治家の力が善かれ悪しかれ増してきていることは否定できない。そういう意味では利益共有というギルド体制が変わったわけでは

なく、利害の共通する3者の役割が一部変わっただけの話である。

また、政官業という利害が共通しない外交においては、違った局面が表れている。もともと利権のない外務省に族議員がいないのは、その性格上当然のことである。政治と官僚の関係も、利害共有の関係が色濃い国土交通省や農林水産省とはおのずから違ってこよう。しかし、北方4島支援事業、あるいはODA援助という問題には、内政問題の性格が生まれてくる。それは利権構造であり、業との関係である。鈴木氏の問題では、この悪しき面が極端に拡張されて表れていると見ることができよう。

外務省の官僚は、利権には無縁だとして、適正な手続きと事務処理を軽視してきた。しかし、外務官僚が国内的な倫理観に欠けていることは、機密費の浪費問題で既に明らかになっている。自分は利権に無関係とするところに、自らがペピットになってしまった所以があるのではないのか。少し各論に触れてみよう。

### 利益誘導の仕組み

ムネオハウスの件で、鈴木氏は自己資金でロシアに支援しているかのごとく、計画から工事まで、振り付け師さながらの勝手気ままな行動をとった。問題は、その工事の業者の選定にあたっては自分の選挙の利益から、根室管内の業者に特定するように資格を設定し、具体的な業者の選定の基準を決めた、あるいは決めるように強制したことだ。外務省という行政機関の行うべき入札に関与して、特定の業者に落札が行われるような工作を意図的に行い、業者間をつなげるなど談合に関

与したということで入札妨害罪が適用されるし、もしその行為に関連する金銭の授受があるならば収賄罪になる。また、特定の業者の選定に関与していないという予算委員会における証言が偽証にあたるとして告発されている。およそ従来の外交業務とは無関係なことである。

工事の箇所付けと契約発注という行政の権限に二重に関与して、鈴木氏とその支援者である建設業者の都合のいいように行政の公正性、合理性をねじ曲げたことは重罪である。箇所付けというのは予算の大枠が決まって、具体的に工事箇所を決定すること。公共事業の中でも、政府の予算にかかる箇所付けは中央省庁の官僚にとって最も重要な権限であり、仕事である。ここに族議員の入り込む間隙が生まれる。

各省庁の族議員の仕事は、自分の選挙区や業界の利益のために箇所付けに力を注ぐことであると考えられており、同時にそこで族議員の政治力が問われる。その見返りとして、族議員は選挙での票を得る。箇所付けが決まれば、行政により今度はその工事の設計、工事費が策定され、工事の具体的な施行が建設業者に発注されることになる。その際にも族議員が具体的な業者の選定に関与する。ありていにいえば、都合の良い業者が選ばれるように、行政に圧力をかけることもあり得ることである。そこで工事費の何%かの口利き料が支払われているという実態は、加藤紘一元自民党幹事長の事件でも明らかになったところである。

国後島のムネオハウスの箇所付け・発注は、外務省の権限であろうが、そもそも実務にあたっている「支援委員会」の組織・権限が明解ではなく、外務省との関係もよく分か

らない。パペットのパペットであり、実質的に支援委員会は外務省の隠れ蓑、ただの資金支出機関なのであろう。

支援予算自体が鈴木氏の私的ポケットになっているために、箇所付け自体はあまり問題にされず、その後のいい加減な工事の発注手続きへの強圧的な関与が問題視された。前者は鈴木氏の選挙対策であり、後者は利権確保のためである。

工事の発注にしろ、物品の購入にしろ、業者の選定や契約の手続きに関しては、国では会計法、地方自治体では地方自治法によって基本的なルールが決められている。恣意的にできるものではない。また、各省庁の内部取り決めて契約の権限、支払いの権限は細かく決められており、権限のない者が関与することはできない仕組みになっている。通常、中央官庁や本省が工事の契約事務に直接あたることはしない。

具体的な事務は、大きな工事は地方建設局長のような地方支分部局長が、小さな工事はさらにその出先の工事事務所に委ねられており、中央官庁や政治家が関与することにはなっていない。国土交通省では40年前、かつての河野一郎建設大臣の時に、超大規模工事において地方局長が契約の相手方を指名する際は大臣の承認を必要とするルールが作られ、慣習的に運用されている。しかし、これは例外である。権限のある者も恣意的に指名できるのではなく、契約の相手方をどのようにして選定するのかは、中立性、合理性、公正性を確保するために中央省庁で詳細にルール化され、極めて厳密な取扱いが行われている。だからこそ政治家の暗躍する余地があるとも言える。談合における天の声、官製談合という言葉にその実情が表れている。

入札の形式は厳密であり、通常は工事の規模に応じて、受注できる業者をA、B、C、D、Eの5段階に分け、その業者に工事実績や施工能力に応じて一定の点数を付与して、点数に応じたランク付け、格付けが行われる。基本的にはその格付けの中で指名業者が選定される。地方自治体によっては3段階のところもあれば、工事の種類によってはランクのないものもある。形式的、慣習的にかなりしっかりしたルールが作られて運用されている。恣意的な対応はできない仕組みであり、いくら政治家が圧力をかけてもこのランク付けを恣意的に直すわけにはいかない。具体的な選定は、最近でこそランク内の業者なら誰でも参加できる一般競争入札が採用されているが、今でも大半は発注者が、入札に参加できる業者を選定する指名競争入札が採用されている。

この指名競争入札とそれに伴う指名された業者間での談合が通例化、慣習化していることは、今や常識である。指名をめぐる政官業それぞれの暗躍こそ最大の問題であった。議員の関与もここにあった。政官業の利害も個々で一致し、日本的談合社会が機能する。

### 「鈴木宗男問題」は終わっていない

支援事業のムネオハウスの契約については、実質的には外務省という行政機関が発注する公共的工事であり、4億円程度の規模であるが、会計法に準じて一定の資格条件の中で誰もが参加できる一般競争入札の形式を踏んでいるようだ。

指名競争入札であれば、どこの業者を指名しろという圧力、当事者の談合の密議が入札妨害になるのは明らかであるが、一般競争入

札の場合、個別の名前は出てこない。問題は、個別の格付けや参加条件が恣意的に設定されて良いのか、発注者以外の第三者である政治家がどんな資格で関与できるのかということであろう。

報道によれば、鈴木氏の選挙区である根室管内の業者を拾うためにあえて、資格要件の点数を1200点から900点まで恣意的に引き下げ、さらに入札に参加できる資格を根室管内に実績のある業者に限定することを求めたといわれているが、地域優先という彼の言い分に合理的な理由があるだろうか。巧妙に演出されたのではないかという疑いは消えない。

全体を見れば、本来関与する権限も資格もない鈴木氏が、なぜここまで資格についての細部にこだわるのか、なぜ外務省あるいは支援委員会が選定基準について、鈴木氏の了解を得なければならないかということである。

ムネオハウスの発注の形式は「一般競争入札」になっているが、実際は出来レースであり、資格設定の手続きも形式を踏んだような形をとったにすぎないのではないか。入札の知識のある議員が結果を熟知して言い出したことであり、お公家様の外務官僚にはこのような仕組みについての理解もなく、なすがままに形式を踏んだだけであろう。

多分ノンキャリア職員が北海道開発庁の入札契約手続きを見習って猿まねした結果であろうが、世間でもやっていることは大同小異、違法性の認識は当の鈴木氏にも外務省にもなかったというのが真相であろう。外務省はこの限りでは完全なパペットであり、鈴木氏は利権にまみれた悪しき演出家、振り付け師だといえよう。

ムネオハウスをめぐるドタバタは、政治ショーとすれば面白い話であり、偽証罪の種

にすることもできるであろうが、このことに関しての本当の問題点は2つ。政官業の関係、意思決定の仕組みの妥当性と、北方4島返還交渉に関する国益の所在にある。もっとその点の論議を深め、国民の代表としての鈴木氏の責任を問うのが肝心なことではないのか。