

シンポジウムのまとめ

中野 実

大会第二日目のシンポジウム B では同日午前中に行われたセッション(3)分権化と地方改革および(4)政府改革の視点の二つのセッションに連続させて、現在進行中の国政改革全般について、その理念と制度化の要点や条件を自由に討論してもらうことにした。基調講演者、パネリストとしては、立場や専門を異にしながら、研究レベルであれ、実務レベルであれ、これまで国政改革の課題に深く関与されてきた方々に御登場願った。以下、当日行われたシンポジウム B の記録に沿って五名の各パネリストの報告の紹介と報告後の討論の内容を要約しておきたい。

(1)基調講演

シンポジウムの最初は元経済企画庁長官の田中秀征氏に「政治と行政の関係 - その現状と問題点」と題した基調講演をしていただいた。田中氏は政党政治家として、また経企庁長官時代のトップ・レベルの行政実務に携わった豊かな経験をもとに、主に国政改革の条件という観点から 行政の実質的優位 行政に対する政治の二つの機能麻痺 官僚組織の政党化と基盤強化 行政優位の弊害 民権政治への転換、の五点について論じられた。田中氏はかねてより「官権政治から民権政治へ」の持論を展開しているが、氏は講演の冒頭でわが国が制度的には民権政治でありながら官権政治になっているのは、実質的な政策決定権が官僚組織に依存しているところに問題の所在があることをまず確認する。その上で、田中氏は膠着状態にある国政改革の現状について、官僚制、議会制双方がともに麻痺状態に陥っていると診断する。そのわけは(a)官僚組織それ自体は官僚組織の「属性」として本来行政改革の価値と方向を提示しえないにもかかわらず、実質的な決定権を握っていること。(b)逆に価値を提示し冷戦後の日本の進路を設定すべきは政治の側であるはず

が、政治の側は相変わらず冷戦時代の思考様式のままであること。これに加えて(c)行政に対する外部からのチェック機能、とりわけ政治による行政のコントロール機能は日本がとくに弱いことを挙げる。そして、このような現状のままで行政優位が続いている消極的理由は「民」の代表的存在たる政党・政治家が民権制への転換の努力を怠って、いわば「鼠の世話になっている猫」になってしまっていることにあると厳しく断じる。だが、より積極的な理由は行政側＝官僚組織が政治化・社会的分野を取り込んでいることにあるとする。たとえば連立政権の組み合わせが変わっても基盤政党は官僚組織に人材の面でも財政の面でも一貫して大きく依存し、この結果、政党は官僚組織の「下請」の役割を果している。「箇所づけ」の際に見られる政・官関係は「笑うに笑えない民主主義のカリカチュア」となっている。つまり、官僚組織は組織全体としても、個々の省庁部局としても、それぞれの医師と利害を既存の政党を媒介して実現し自らが「政党化」しているというのである。官僚組織が社会的分野を取り込んで行く重要な手段の一つは「民」の代表が政策形成に参加する場としての審議会である。官僚は叙勲者決定権などのリソースを操作して学者や民間の代表を取り込んでゆく。田中氏は「日本の政治は審議会で駄目になる」とさえ断言している。本来的に改革の価値と方向性を提示できない官僚組織、これに取り込まれた「民」は機動性、柔軟性を欠き政策転換は無理となる。このような条件と政策の継続性を重んじる官僚組織の属性とが相まって、ついに行政改革は困難となる。過去に官僚主導による行政改革がある程度可能だったのは、経済が右上がりの時代だったからにすぎない、と田中氏は論じる。

では、このような状況の下で、国政改革の推進を可能ならしめる「民権政治」への転換には、いかなる条件が必要となるか。田中氏はこの転換を「決断」できる政治的リーダーシップが何よりも重要であること強調した上で、とくに情報公開の制度化と、政治任用（ポリティカル・アポインティー）の拡充を挙げる。前者については、情報公開制がかえって情報非公開制にならないように行政監視制度の拡充を要し、また については官僚組織に見られる人事交流の名目による人事支配を防ぐ効果もあり、この際諸外国並みの人材登用を進めることを主張する。

田中氏の講演は、要するに国政改革の必要性和改革の要点やプログラムがいかに議論されても、推進すべき民権政治の主体が形成されなければ困難であること、そのためには一方で官僚組織による「民の取り込み」を打破しつつ、民権政治の主体となる人材を広く登用する制度保障が重要であることを力説されたものである。田中氏の議論は行政改革はも

とより、選挙制度改革や内閣、国会の制度改革を視野に入れたまことに示唆深いものであった。

(2)パネリスト報告

田中氏の基調講演の後、四人のパネリストに順次報告していただいた。i)まず、最初はマクロな観点から「制度選択としての国政改革 - グローバル化の文脈の中で」と題して加茂利男会員（大阪市大）に報告してもらった。加茂氏の報告は、わが国の国政改革の課題を世界政治経済的なコンテクストで位置づけつつ、長期的な視点から国政改革が展望された。つまり、現在わが国の国政改革を冷戦構造が貫かれていた時代から、とくに冷戦崩壊後に進展しつつあるグローバル化との関連で理解するための観点と枠組みを提示されたものである。加茂氏はまず、国政改革とは古い制度の均衡化過程が断ち切れ制度淘汰が起こる「均衡断絶」（L・サロー）の時期に新しい制度の均衡化過程を創出する課題と捉える。このことは、たとえばわが国ばかりでなく今日の欧米諸国にもみられる政党政治の混乱や頻繁な政権交代、政府と議会との亀裂、不明瞭な政府の性格といった状況に現れている。この課題はグローバル化の下での「異なる制度間の融合と反発」が生じる過程での制度・システム選択となるため、一挙に解決できるわけではない。

では、今日のわが国 = 国政改革はどのような種類のグローバル化、即ち政治・経済の世界標準化作用に誘引され、またどのような反撥の反作用が見られるか。世界標準化を促すのは、冷戦後に顕著となるアングロ・アメリカ型資本主義のグローバル化・世界標準化作用である。つまり、アングロ・アメリカ型市場経済とネオ・リベラリズム政治の世界標準化作用である。つまり、八〇年代前半までは製造業の生産システムを軸にした経済の世界標準化が作用していたので「アングロ・アメリカ型システム」は、「日本型システム」や独・仏の「ライン型システム」（M・アルバート）という、政治・経済両面で世界標準化のモデルたり得るシステムとの競争関係はあった。だが、八〇年代半ば以降、とくに冷戦崩壊後は経済システムとして「アングロ・アメリカ型」が後者二つを凌駕したばかりか、政治 = 政策思考の面でもネオ・リベラリズムが支配的となった。加茂氏は、この結果、世界の政治・経済の標準は現在、アングロ・アメリカ型システムへと強力に収斂されつつあり、各国の国政改革もこの収斂作用のなかで行われていると見る。

けれども、このアングロ・アメリカ型システムのグローバル化 = 世界標準化にも少なくとも二つの問題が横たわっている。その一つは今日グローバル化がアングロ・アメリカの

性格を強く帯びて作用すればするほど、そこには収斂と同時に「反発 = 異化の反作用」が起こる。たとえば「橋本行革」は「日本型システム」に執着する勢力に遭遇して容易には進まない。さらに、もう一つの問題はアングロ・アメリカ型システム自体の不安定・不確実要因（たとえば、合衆国における経済のダウン・サイジング現象）がある。アングロ・アメリカ型がこのまま縮小均衡に向かうか、それともブラック・ホールの奈落の底に陥るか必ずしも定かではない。だとすれば、わが国の国政改革はそのようなリスクを考慮に入れながら、アングロ・アメリカ型以外に「代替可能な複数のシナリオ」を組み込んでおくべきであり、国民に対し選択可能な複数の政策の「コース・メニュー」を提示できる強力な政治意思があってはじめて国政改革は効果的なものとなる。この意味からも、現在の「橋本行革」は国政改革のほんの「入り口」として位置づけることができる。以上のような加茂氏の報告はわが国の国政改革全般と現在進行中の行政改革をグローバル化の中で位置づけ、国政改革の基本条件を長期的に展望した誠に興味深い議論であった（詳しくは同氏が今大会に提出されたペーパー「制度選択としての『国政改革』 - グローバル化の文脈のなかで」を参照されたい）。

ii)これに続く五十嵐敬喜会員（法政大）と松本進氏（元衆院法制局・現十文字女子短大）の報告では、いずれも、議員立法がいかなる意味で国政改革につながるかという問題につき、それぞれの立場から明らかにしてもらった。

まず、五十嵐会員の報告「国政改革と議員立法」では、議員立法の活性化が国政改革の意義ある突破口と位置づけられ、政府立法（閣法）を形成する仕組みや手続きの点検、議員立法活性化の条件と意義、市民イニシアティブの立法の可能性について報告された。五十嵐氏は、まず行政改革はつきるところ官僚制改革である。今日官僚制の制度疲労が誰の目にも明らかになっているにもかかわらず、官僚は依然として三権を支配している。その支配の中心的手段は高度な法律策定技術にある。それゆえ、「民」がこれを変革するしかないとするれば、制度を官僚にとり不利な内容になるよう議員立法によって変わってゆくしかない、と持論を述べる。その上でまず、政府立法を構成する仕組みや手段、すなわち省庁、審議会、与党審査・事務次官会議、閣議等々につき、次のように現状を点検する。立法の中心である省庁は将来の不透明感があって、総じて「政策起爆力」を失いつつある。他方、審議会は相変わらず官僚の意のままの審議会も多いが、最近では両論併する審議会さらには官僚の意図を越える審議会も生まれてきている。与党審査では自民単独政権時代とは異なり連立政権の与党審査によって必ずしも官僚の意のままにならない局面

が生まれつつある。また、満場一致主義の事務次官会議を通過した法案、予算案が最終的に閣議にかけられるので、閣議はほとんど議論なしにそれらを追認する。議論なしの閣議が最高決定機関となっているのは閣議が明らかに形骸化しているということになる、等々の諸点が指摘された。

次に五十嵐氏は立法過程として四つのパターン 即ち (a)政府立法(閣法) (b)閣法とこれに対応する議員立法との競争 (c)議員立法と他の議員立法との競争 (d)議員立法単独 を挙げ、いくつかの議論すべき論点を提示する。即ち、これら四パターンの立法過程は国会のルールだけで運意さてよいか 政府の係わり方(国会常任委員会での政府委の存在の是非) 質問と再質問の関係 議員立法と議員立法の競争(この関係では互いに正当性の論拠を求めるので、情報公開が必要である) 議員立法と議員立法、閣法と議員立法の競争、議員立法単独のパターンでは、何が問題点か国民にかなり明確となる。立法過程は基本的に競争的である方が良いが、いずれにせよ国会法を含む国会ルールは変化せざるを得ない。また、行革関連法案は約500~700の法改正作業を要するが、これをどのパターンで進めるかは、今後の立法過程全般にきわめて大きな影響を及ぼし、参議院のあり方、ひいては地方議会のあり方にまで影響を及ぼすことになる(五十嵐氏の持論からその具体案を挙げれば、議員立法推進のための費用確保、補佐機関の拡充、立法間競争を促すための情報公開制、党議拘束の緩和、議員立法の審議時間を確保するための通年国会制等々である)。ただし、以上のことに加えて、五十嵐氏が注目するのは、国会審議にはかからない政令・省令や膨大な通達の存在である。予算上大きな位置を閉める公共事業の中身が国会では一切審議できず、閣議決定を最終手続きとしていて、国会がこの領域に制度として踏み込めないことなどは確かに重大な問題を孕んでいる。最後に五十嵐氏は立法の第三のカテゴリーとして市民イニシアティブの立法過程について論じている。陳情や抵抗・反対運動も、ある意味で政策提案してゆく運動となり得るが、市民と議会議員、市民と政党との連携による立法、さらにNPO法案のようにほぼ完全な市民イニシアティブによる市民立法が考えられる。いずれにせよ、五十嵐氏は議員と市民が特別な関係になってしまうような日本的風土では、議員や政党と市民との直接的パートナーシップの形成が必要であると論じる。最後に五十嵐氏は市民にとって「アンヴィヴァレントな現象」が同時進行していることを指摘する。即ち、国会は一方で遠い存在でありながら、他方誰でも接近できる存在であり、また、国会や政治全体は機能不全に陥っているが、他面でやはり絶大な力を有している。さらに役立たない法律がたくさんある一方で、12万7000頁に及ぶ

通達が存在しているといった現象である。これらをどう理解するか、さらに政治改革・行政改革にあわせて司法改革の議論を高める必要があることを強調して報告を終えられた。五十嵐氏の報告は総じて田中秀征氏の議論とかなりの点でかみ合った一つの国政改革論であった。

iii) 立法過程の改革が国政改革の重要な位置を占めるとみなす点では、松本進氏の報告「立法過程から見た国政改革 政府立法と議員立法」も同様である。その上で、松本氏は永年衆院法制局に勤務され、さまざまなかたちで立法過程に携わられた豊かな経験に照らして 法律 (a)内閣提出法案(b)議員提出法案) の立法過程と 法律の国会審議過程両方での問題点と制度改革の要点とを明解に整理された。まず、 - (a)については、審議会を含む各省庁での法案決定過程の情報公開制、天下りの規制強化、政府立法に対する内閣・与党コントロール、立案・執行に対する国会の監視体制の強化等々である。審議会については、関係省庁がその場で資料だけ配付し、後で回収される場合が多く、議事録も公開されるのは稀という在り方、あるいは関係省庁間の折衝が各省庁の「自己保存欲」に導かれて関係団体の利益を考慮し、また与党審査にあっても特定利益団体とのコネクションをもつ族議員が調整役に当たるといった個別利益配分の在り方が官僚や政治家の「レントシーキング」(利権追求)を生む。さらに、官僚作成の法案の評価能力を有しない閣議は事後承認機関に陥っているといった諸点が指摘される。松本氏が官僚立法に対する内閣・与党のコントロール強化の前提条件として、政府立法・執行の両過程の監視体制の確立、選挙制度の改革、政治資金規制制度の確立を強調されているのは重要である。次に - (b) 議員提出法案に関しては、五十嵐氏と同様、議員立法の前提条件としての情報収集能力、政策スタッフの拡充を一方で促進し、同時に法案を提出しやすくする環境整備、即ち議院証言法・国会法104条の発動要件の緩和、行政情報開示請求権、新しいタイプの公聴会制度化、議案発議の人数要件の削減等々を提案している(現行の人数要件により議員提出法案は事実上政党提出法案となっている)。ここでも注目すべき松本氏の指摘は、議員立法に関係する国会の補佐機関の幹部職員が出向官僚に占められ、また、政党自体が政策スタッフを要請せず、政策さえ支持団体に依存している現状を改革すべきと言う点である。

(2) 最後に、松本氏は議員の政府に対する「質疑」の域を出ていない国会の法案審議過程を「討議」過程にするための諸条件を具体的に提示した。即ち、議員間の討議による法案の実質審査、委員会提出法案の積極的利用(たとえば、請願の法案化)、会議録の作成・公表、理事会・理事懇の協議内容の公表、審議の空洞化を招く党議拘束の緩和等々である

(松本氏によれば、委員会で実質審議が行われないのは、それが与党議員にとって既に与党審査を終了した後の舞台であること、それを与野党間の討議はおろか野党と政府の間でも討議というよりは、前者による政府質問と官僚答弁の舞台となっているからという)。また、市民イニシアティブの立法については、市民の立法要請は国会にも行政側にも両方に出される必要があると力説された。松本市の報告は全体として議会制民主主義の古典的理念である「公開性と討論」原則を立法過程に徹底するための制度化要件を具体的に明示されたといえる。

iv) さて、報告の最後は、行政法学を基礎に「政策法学」を提唱する阿部泰隆会員(神戸大)による「行政の法システム改革」であった。阿部氏の立場はこうである。行政改革は通常、組織の再編・改革が先行するが、むしろ行政事務の見直し、これを支えている行政の法システムの見直し、改革こそが先決であること、単純な行政簡素化論も市場まかせの議論も不足である。「公平で、効率的で、弱者に優しく、しかも、活力ある、民意を反映した国益さらには地球市民の利益を考える日本列島法改造論」が必要、ということである。阿部氏は短時間に 監督手法の実効性 公共投資の評価アクセス 土地利用・開発行為・環境の規制 福祉の理念 補助金の適正化 行政簡素化法の諸点につき逐一論じられた。阿部氏の議論には解釈法学からは到底でてこないユニークにして実現可能な制度改革の具体案がふんだんに提示されている。その主なものを拾えば、行政による民間の監督を安いコストで実効あるものにするには、「きめ細かい情報公開」と「税金をきちんと取る」こと、そのためには、金銭登録機の利用や銀行経由の「収入記録義務づけ制度」を導入して出し入れの透明化をはかること。 については、公共事業のアセスメント、評価手法を確立した上で、情勢の変化に対応した柔軟な投資システムの導入。また、 では、市場原理に任せず、「計画なければ開発なし」の原則に沿った仕組みを導入すべきで、そのためにも地方の条例制定権の拡大が必要と主張する。また、 福祉政策についても、確固たる理念なきままにバラマキと放置の矛盾が広がっている。福祉基本法の制定によって社会福祉の負担と享受の間に不公平・不合理を生み出さない基本理念・基本原則、即ち「困った程度に応じて助ける」原則をつくる必要がある(たとえば、年金については、所得・資産調査が前提条件)。 補助金適正化については、地方分権推進によって縮小されるのが基本としつつ、資源の効率的活用の観点から、既存施設の転用を申請 - 承認ではなく、目的外使用の奨励制度を設けて促進すべきであるとする。補助金採択の手続きでは、その不透明性を排除するために、すべて文書による申請、公開ヒヤリングでの競争、採択理由

の文書公表を制度化、官々接待、政治的ノイズによる不公正を排除する。また、簡素化の方法は「無駄な仕事を減らす」ことを原則とし、この原則によって職員の削減、行政観察がなさるべきと主張する。最後に阿部氏は立法過程にも関連して、たとえば審議会についてこのままではむしろ不要である。問題は審議会の内容や議事録の公開よりも、答申の中で結論と代替案とを対比させ、なぜこうなったのか事由を明確にすることが重要との指摘があった。以上、阿部氏の議論は行政の現場での制度やタテマエと実態の格差の鋭い洞察にもとづき、公平・公正・効率の原則を徹底して行政を枠づけている法システム改革の要点を具体的に明らかにしたものである（以上、各パネリストの報告については大会レジュメ参照）。

(3) 討論

以上が基調報告、各パネリストの報告の概要であるが、この後短い休憩をとった後すぐに討論に入った。残り時間の関係でフロアとパネリストとの間の質疑の応答が中心となったが、報告の際、またフロアからの質問に答える際、パネリスト間の討論もある程度みられた。フロアと司会者からの質問を受けて議論となったのは概ね次のとおりである。

「アングロ・アメリカ型」の世界標準化の具体例 国政改革のモデルの選択（加茂氏への質問） グローバル化経済政策（田中氏への質問） 政策立案と学術研究・研究者との関係（全員に対する質問） 国政改革の主体とリーダーシップ（田中氏への質問）。 について、加茂氏によれば、アングロ・アメリカ型モデルは意思の伝達媒体としての言語が既に世界共通語化している英語であることに強みをもっている。たとえば、ドイツ銀行の国際センター本部が最近フランクフルトからロンドンに移転したが、これは英語とコモンロー系のビジネススタンダードを使わなければ金融利得を獲得できないという読みからである。このドイツの事例が暗示しているように、市場に参入するための基礎的な情報通信・言語媒体、即ちビジネス・インフラが急速にアングロ・アメリカ化しているというのである。

について、同じく加茂氏は、国政改革モデルとして、(a) 日本型システム (b) アングロ・アメリカモデルの外に社会民主主義的モデルがある。今のところ官僚、政党勢力間には、この三つのモデルをめぐって対立・競争が存在する以上、とりあえずはこの三つのモデルが競争を通して試行錯誤されてはじめて新しいシステムが淘汰されてくるのではないかとする。

グローバル化と経済政策について田中氏は、細川内閣期に自身が深く関与した一九九四年当時の経済改革研究会とその中間報告を事例に、グローバル化時代の経済がきわめて冷酷な側面を含んでいること、わが国では経済成長期に固められた既得権の体系に阻まれて経済改革が困難となっていること。改革は社会的規制と経済的規制のバランスが重要であること等々が指摘された。

の点に関して、まず五十嵐氏は研究者が政策形成にいかに関わるかは、つきるところ研究者個人で決めるべき問題とする。松本氏は衆院法制局時代の経験を踏まえ、研究者の著作は参考にしたが、それらは往々にして現実と離れていることがある。政策立案に関するかぎり、学問と現実を常にフィードバックさせるような学習が大切であるとする。これに対し、研究者の著作は基本的に役立つはず。但し政策立案担当者は立案する前に読むべきであるというのが阿部氏の意見であった。

最後に国政改革の主体とリーダーシップについて、これも細川政権期での自身の経験を事例に、官庁・官僚はたいていの場合「最初に結論ありき」の立場で委員を選ぶ。この弊害を避けるために、かつて細川氏と田中氏だけで審議会委員を選んだこともある。要は「改革」は人材の選択いかにかかっていることを強調する。また首相リーダーシップについて、田中氏は首相の権限はかなり大きなものであり、「世論」を背景に権限を発揮すれば相当のことができるかと結んでいる。

コーディネーター・司会者としては、討論の時間に、いかに有能な政治的エリートを生み出してゆくかの長期的展望に立って、国会改革や選挙制度改革にまで議論を誘導したく思っていたが、報告者数が多かったこともあって、必ずしも十分に意を尽くせなかった。この点は反省点として残された。しかし、他面では各報告者が相互によく噛み合い、企画側の意図を越えた興味深い展開もみられ、総じて有意義なシンポジウムであった。近年、理論・実践両面で高揚している国政改革、政官関係の改革議論で意外に希薄である政策主体としての「民」の位置づけという点で、このシンポジウムでは各報告者がそれぞれ明らかにしてくれた。現在、橋本行革・地方分権化のゆくえは定かではなく、すでに改革が後退しつつある部分も見られる。ではなぜそうなるのか、どうすればよいかについて、このシンポジウムはかなりの程度に説明しているように思う。各報告者が示された豊富な知見は、次につなげるためにも大切にしたい。