

## 国政改革の理念

田中 秀征

この数年間ほどの政治の渦中であって、私はいくつもの新しい言葉をつくってきた。新しい言葉が好きだというわけではない。そのときどきの必要に迫られてつくった。

「官権政治から民権政治へ」という言葉もごく自然に生れた。“官権”は人によって“官主”とか“官治”という言葉を使っている。意味するところは差ないだろう。いずれも“官僚主導”を簡潔に表現しようとする試みだ。

明治時代に“国権派”と“民族派”という言葉が使われた。「自由民権運動」の民権も同じ意味だと思う。この国権と民権は、言わば主権の所在に着目した言葉だと受け取れる。

私が“官権”“民権”というときはこれと違って、実質的な意思決定権の所在を見据えている。「大事なことを本当は、誰が決めているか」とかいう視点だ。この場合私は、表面的、形式的な決定権の所在と実質的なそれにはズレがあるという認識に立っている。

言うまでもなく、わが国における意思決定、政策決定の民主的手続きは他の先進国並みに完備している。「民権政治」の制度的体制は形の上では整っているのだ。各種選挙によって選ばれた人たちが法律や条例をつくる。国会によって選ばれた首相が内閣を組織し、国の政治や行政を行なう。すべての決定が国民の意思とつながる民主的手続きの体裁が整っている。だから日本においても「民権政治」が表現しているという見方があってもおかしくない。

さて、注意していただきたいのは、私は「官権政治」と言っているのであって、「官権行政」と言っているのではないことだ。官僚主導の政治を問題にしているのであって、官僚主導の行政に着目しているのではない。

要するに、現在のわが国の官僚組織は、政治を軽視して独走している段階を越えて、政

治をも動かすに至っているのだ。車（官僚組織）が運転手（政治）抜きで走っているというよりも、運転手を連れて疾走しているのだと言ってもよい。

ところで、わが国の官僚組織の実態は、大蔵省問題の中に象徴的に表れている。

この問題の切り口は四つあると思う。一は大蔵省スキャンダルに注目した、綱紀、公務員倫理の問題。二は、新しい財政、金融環境に対応した制度改革。三は、強大過ぎる大蔵省権限の分割。そして四は、大蔵官僚の持つ“統治者意識”の転換。いずれも重要な問題だが、私は特に4番目の統治者意識の問題を重視している。これは他の三つの問題を派生させている主たる原因であり、「官僚政治」の根幹をなす姿勢だと思うからだ。

今回の大蔵省不祥事の中でも、この統治者意識から発するさまざまなコメントが、新聞やテレビで紹介されている。

「（大蔵省を捜索する人に）国を滅ぼす気か。」（金融当局）

「われわれをイジめると国がダメになってしまう。」（金融当局）

「これ以上官僚タタキをすると優秀な人材がなくなってしまう。」（複数の当事者）  
財務官まで経験した大蔵省OBが、私と一緒に出席したシンポジウムでこう言った。

「待遇をよくすることが一番大事なことです。」

私の友人は退官の挨拶状にこう添え書きしてあった。

「現在の日本の混乱の原因は、国を統治するという仕事が正当に評価されていないところにある。」

大蔵省OBの宮沢喜一元首相は、秘書官であった中島義雄氏の不祥事について、新聞紙上でこんな趣旨のコメントをしていた。

「持っている地位や権限と比べて、待遇が及ばないという気持ちがあったことが原因ではないか。」

要するにこういうことだろう。

自分たちは国を統治している。使命感を持って国の経営に当たっている。われわれがいなければ国は成り立たない。政治家も国民も要求するばかりで責任を引き受けない。われわれが滅びれば国も滅びてしまう。

このような“統治者意識”から独特の姿勢が生れてくる。

間違いを認めてはいけない。反省もしてはいけない。重要情報を明らかにすべきではない。少しぐらいの問題や腐敗は許される。

また、“改革”という姿勢も生れてこない。なぜなら、改革は統治者の失敗を前提と

し、その真摯な反省によってもたらされるものだからだ。

同じように“監視機構”も容認されない。統治者が監視されるとはとんでもないことだからだ。

統治者意識は大蔵官僚に限ったことではない。ただ大蔵省は「官庁の中の官庁」として突出した統治者意識を持っている。

この統治者意識は考えてみると明治以来の日本の官僚組織に一貫して流れていたものだ。それは大きな戦争の敗戦によっても変らないほど強靱なものであった。

官僚組織は一つの社会的システムである。操作する人がいて動き、いなければ動かないものはずだ。操作する人(主権者)の意向通りに動くものであって、それ自体独自の意思を持たないし、持ってはいけないものだ。少なくとも主権者(統治者)の意向に反する決定や執行は許されるものではない。だから主権者に対する忠誠心や奉仕の精神がなければやっていられないだろう。これは帝政であっても国民主権でも同じことだ。動かす力が外から働いてはじめて動くことができるのだ。

官僚の統治者意識の基調が変らなかったのはなぜだろうか。よく言われるように「日本は市民革命を経験していないから」という言い方もできる。憲法学の権威であった故宮沢俊義東大教授も、戦後革命を「横からの革命」と言っていた。明治以来、エンジンをそのままにして車体を変えてきたのだろう。

問題はなぜこのような統治者意識が目立たなかったのか。なぜその弊害が今までそれほど顕在化しなかったのかという点だ。

戦後史をふり返ると、昭和20年代はGHQによる占領体制であった。そしてそれに折り重なるように世界の冷戦体制が日本の基本的な枠組みを規定した。だから、冷戦が終結するまでは、抗しようもない外的力によって国内の基本的な枠組みが与えられてきたと言ってもよい。そして、日本の再建から経済大国化まで、不動の価値目標がわが国の方向を決めていたのだ。これは明治以来、日本の官僚組織が置かれていた位置、目指すべき目標に基本的な変化がなかったということもできよう。官僚組織は、時代の命令によって、時代が動かしてきたとも言える。

冷戦の終結、右肩上り経済の終りが、日本の官僚組織に環境変化をもたらした。もはや強固な枠組みはない。目指すべき新しい進路も設定されていない。環境変化にもかかわらず、統治者意識はそのまま残り、政治や国民の無力さが、むしろその意識の強化に拍車をかけてきた。

官僚組織が社会的に有用であるためには、外部に二つの機能が働かねばならない。

ひとつは、“価値投与機能”とも言うべき、官僚組織に目標と方向を与える役割。これは国民、なかんずく政治の役割だ。

もうひとつは“監視機能”。行政の肥大化や恣意的判断をチェックする機能である。

冷戦後の日本は、この二つの機能を欠いたまま行政の専横を許してきた。だから、官僚の統治者意識が昂じるのも一面では無理からぬことだった。

こうなった責任は政治にあると言えよその通りだ。政治家、政党、議会の姿勢にも明治以来、大きな変化はなかった。

最近では、ますます「政治が行政に取り込まれる」傾向が強まっている。政治は無力であるばかりか、行政の応援団に成り果てつつある。

日本の政治や行政の病状は深刻な状態にあると言わざるを得ない。