

セッションのまとめ

辻山 幸宣

はじめに

1996年12月、政府の審議会があいついで政府改革に関する答申または中間報告を公表した。第1は財政審議会の財政構造改革特別部会報告であり、第2は、行政改革委員会の情報公開制度に関する報告、官民活動分担小委員会報告、規制緩和小委員会報告である。そして、第3は地方分権推進委員会の第1次勧告である。また、1994年には21世紀の社会保障に関する注目すべき2つの報告、すなわち厚生大臣の諮問機関による「21世紀の福祉ビジョン」および社会保障審議会の「社会保障将来像委員会報告」が提出された。さらに、省庁再編を柱とする橋本行革の具体化に向けて行政改革会議も設置され、審議を開始した。このように同時期に各種の政府改革の動きが集中するのは、政府機能のあり方全体が再検討の要請を受けている証左であり、しかもそれは先進国に共通の課題であるといつてよい。

これらの諸改革の結果、日本においていかなる社会システムの実現を展望しているのかはいまだ定かではない。1970年代後半からの新保守主義的思潮も市場経済と社会的公正の問題について明確な処方箋を提示し得ないでいる。80年代における臨時行政改革審議会から3次にわたる行政改革推進審議会（行革審）の12年間の行政改革は、その新保守主義的手法にもかかわらず、いま市場の深刻な不況とGDPの90%を超える国債残高という重荷を政府と国民に負わせている。地方分権と規制緩和はいかなる政策的位置関係にあるのか、省庁再編と地方分権・規制緩和の相互関係はどうかなど、研究課題は山積している。こうした課題への回答を通じて、政府が構築しようとしている新しい社会システムの全貌を明らかにし、その批判的検討のなかからあるべき方向性を追求していくことが必要

である。このセッションは、政府改革の諸相を各領域からの報告を素材に検討し、重層的・多元的な政策主体と政策領域をどのように関連させながら、いかなる政策・制度設計が求められているかを討論することを目標に行われた。

報告から

報告は「政府改革」の主要な課題である「政官関係」「官民関係」「中央・地方関係」を中心に「情報管理政策の改革」を加えた4本であった。「政官関係」（安念潤司）では、日本の政官関係は 官僚優位のもとでの政官協働の政策立案・決定、政治家集団と高度に独立し、官僚集団がそれ自体で自己完結した世界を形成することを特徴とする「包括かつ独立モデル」が当てはまるとする。その関係がなんらかの弊害をもたらしているとすれば、その改革は不可避である。だが、報告にも見られたように、高度な専門知識、複雑な立法技術を考えると、「官僚の助力なしに政策決定を行ったのでは、福祉国家はもちろんのこと、夜警国家さえ維持することはできない」現実がある。そしてこれら官僚の「頑張り」の誘因になっている、退職後を含めた生涯保障ともいべき省庁人事がある。97年6月に設置された公務員制度調査会は、官僚の所属省益への絶対的貢献の源泉になっている生涯人事をつき崩す「一括採用方式」への転換を打ち出すことができるだろうか。一方で、政治家の政策立案能力の向上はいかようにして望みうるであろうか。「政府改革」の課題の一つとされる「行政から政治へ」の実現は、じつは政治的民主主義を担保し、国民の意思の赴くところに従って行政が執行されることを期待しているのである。

「官民関係の位相」（飯尾潤）では、日本の官民関係の構造的特色である「官民融合関係」には 政策形成と執行の直結、 融合的中央・地方関係と官民関係、 官民中間組織の機能の3つのインターフェイスが存するとし、規制緩和・民営化、地方分権がそれらをどのように改革する契機となるかを検討した。「仕切られた多元主義」あるいは「大衆包括官僚主導型多元主義」など、日本における政治経済体制の特徴を記述する用語は、おもに官民関係を機軸として形成されてきた。官僚と特定業界との政策的協働がこの国の経済成長を推進してきたことは事実であろう。そこには、政策決定の「仕切られた」空間と、「仲間うちの」情報収集ルート（大衆包括）が構築されている。そしてそのことが行政の政治化を生み出すとともに、「包括かつ独立」の政官関係を確立してきた。この両者は不

可分の要因によって構造化されているとみることができる。そして何よりも重要なのは、こうした政官・官民関係の織りなす体制は、「仕切られた」空間に足場をもたない生活者市民の政治的インセンティブを奪ってきたことにある。回復しなければならないのは、政府規制の緩和による市場の自由ばかりではない、市民の政治的インセンティブであり、政治による舵取りの仕組みなのである。その意味で地方分権が一つのキイ概念となるであろう。

「中央・地方の政府間関係をめぐる政策論議」（沢井勝）は、中央と地方の税財源の再配分のあり方議論（税制調和）をつうじて、中央政府と地方政府との間の、上下関係ではないパートナーシップの確立が展望されるとする視点に立ち、EUと加盟各国との税制調和のあり方を援用して財政調整の制度設計を検討した。周知のように地方分権推進委員会の勧告は、ついに税源の再配分には踏み込まなかった。この背景には、財政構造改革会議との調整問題が横たわっていたが、それ以前に補助財源を駆使して中央と地方の政策的直結を維持することを至上命題とする官僚の抵抗があった。さきにみた官民関係の融合構造は、一方で産業政策における地方政府排除＝立案－実施の直結の体制をつくり、他方で地方政府との間に補助金による立案－実施直結の仕組みをつくりだしている。地方分権推進委員会は、機関委任事務制度を廃止して法令・通達等による地方統制を排し、地方の自立、中央政府との対等協力関係を樹立することを勧告した。それは、行政面における地方政府での立案－実施直結を意味するものである。だが、税源の再配分および国庫補助金の改革についてみるべき勧告を行わなかったため、補助金による地方政府との政策直結の構造はそのまま残ることになる。その意味で、今次分権改革は不徹底だとの批判を免れることはできないであろう。

このような批判にもかかわらず、敢えて分権改革の地方政府への意義を見いだすとすれば、それは、国政改革におけると同様の地方政府改革を誘発する契機になるであろうと思われることである。すでに見てきたような政・官・業の融合構造は、80年代改革においても改善の道は開かれず、むしろ財政規模を拡大する結果を招来せしめた。そして、その傾向は地方政府においても同様に進行したのであった。地方議員や地元役職者を通じて、あるいは各種利益団体から寄せられる政策実現要求に、地方政府もまた翻弄されまたは積極的に応じながらその財政規模を拡大したのである。財源移譲なき地方分権は、住民の決定参加の意欲の高まりの中で、政策プライオリティへの認識を厳しく問われることになるであろう。地方政府を埒外にしたまま政府改革の成果を挙げることはできないのは当然で

ある。

政府改革諸相の相互関係

さて、政府改革には以上のような諸相がみてとれた。冒頭に述べたように、これらの各種改革は互いに因果関係をもちつつ、効果相乗的にある新しい政府システムを生みだし、それを含む新しい社会システムの創出につながることを期待されている。しかし、それがどのようなものか見えていないのが現状である。トータルなイメージを描くことができないままそれぞれの改革が進行する現状をいかに分析し、政策主体の重層的・多元的な構成と政策領域の再配置を構想するかが今後の課題である。そのための作業として、さしあたり各種改革の相互関係を検討するための論点を整理しておくことは無意味ではないだろう。

第1に、行政改革会議を舞台に、自民党政調に属する族議員との間で繰り広げられている省庁再編と他の改革との関係を考察してみよう。まず念頭に浮かぶのは、省庁再編と地方分権の関係である。中央政府の役割を限定的にし、地方政府に機能を分散することは、必然的に中央政府機能の縮小をもたらすはずである。たとえば、通達等によって基準を示し、その結果についても報告徴収によって監視するという、いわゆる後見的業務が大幅に減少するであろう。全体の6割に及ぶ自治事務には許認可も不要とされることになった。もちろんそれに代えて事前協議が行われることになるが、それも事案が限定されることになり、総体としては事務が減少するはずである。このような改革にともなって中央省庁の縮小的再編が行われなければなるまい。だが、こんにちの省庁再編の動きにはそのような改革間相互関係の認識が欠如している。また、官民関係の改革として規制緩和、民営化が報告されているが、郵政3事業の民営化に反対する勢力のまえに、やっと5年後の公社化、将来の民営化をにおわせるだけで3事業とも国営維持が図られた。しかも重要なのは、こうした改革案策定過程において、政官関係の報告で指摘された関係が大手をふってまかり通ったことである。省益堅持のため、「仕切られた」空間でのパートナーシップを遺憾なく発揮して、政治家が動員され政策決定への介入を図ったのである。その意味では、政官関係の改革どころか、逆に既存の関係の強化過程に他ならない現象が起きているといつてよい。

第2に、規制緩和など官民関係改革と中央・地方関係改革の相互関係について検討して

みる。この問題は縦軸を構成する中央・地方関係と横軸を構成する官民関係との交差する地点をめぐる論点を提示している。すなわち、中央において決定された規制緩和政策が地方分権された場合、地方での政策裁量は可能なのかということである。例えば都市関連法制において、緩和が図る立法が中央でなされると、条例制定に「法令に違反しない限り」という条件がついている仕組みのもとでは、地方における自治裁量の幅はきわめて小さいものとなる。都市的な地域と農村的な地域で規制の強弱があてい。そしてそれは、当該地域の自己決定に他ならない。地方分権の本質はそこにある。また、国立大学や国立病院の民営化問題で、地方政府の経営への移管が取り沙汰されている。これについても、地方分権との関係をはっきりとさせなければなるまい。

結語

21世紀を目前に控え、「制度疲労」（地方分権推進委員会「中間報告」）を起こしているこの国の仕組み全体を改革することは「第3の改革」とも呼ばれている。そのこと自体は避けようがない事実である。だが、それらの改革によっていかなる社会システムを創出しようとしているかは明らかでない。しかもそれらの改革を阻害しているのが改革の対象となっている構造自体であるという、法則通りの展開を見せている。官僚制の改革を官僚達にデザインさせることには本源的な矛盾がある。それは誰もが感じており、正論であろう。とすれば、誰が政策主体となって改革を推進していくのか、この問題が大きくなるのかかってくる。公共政策の研究領域は、政策主体の多元化・重層化にとどまらず、より実践的には、そうした政策主体としての自らの参加と、多元的な政策主体を創出していく教育・学習方法の分野にまで及んでいるのではないか。