

松下圭一『政治・行政の考え方』 岩波書店、1998年
菅 直人『大臣』 岩波書店、1998年

中 野 実
明治学院大学

練達の政治学者と気鋭の政治家がそれぞれ理論、実践を通じて同一の結論を導いた迫力ある政治・行政改革論である。改革の必要が叫ばれてすでに久しいが、バブル崩壊後、一層顕著となった財政破綻、経済・金融危機、政官財の腐敗と行政の劣悪化を見るかぎり、全面的・根底的な改革が急務であることはもはや何人も認めるところであろう。このことから、二つの著作が我々に投げかけている改革論の意義はすこぶる大きく重い。

松下圭一『政治・行政の考え方』では、民主主義の体系的な研究・著作活動と自治体活動を中心とする実践を通して蓄積された松下政治学の真髓と成果がいかんなく発揮されている。本書のねらいは、わが国政治・行政改革の論点を整理した上で「政治・行政の考え方」を根底から転換すべき必然性と改革点を具体的に論じたラディカルな啓蒙の書である。本書は内容上1 憲法論()、2 政治・行政制度改革論()、3 立法・政策論()、4 政治学論()の四部で構成されている。随所に図表と別枠の資料が施され、また著者自身の著作との関連づけもなされているので、明解な論理展開と相まって読者はそのリズムに乗って一挙に読み進むことができるだろう。

各部の要旨は概ね次のように整理できる。第一部の憲法論では、本書全体を貫いている著者の歴史認識、民主主義観と、これに基づく問題意識が簡明に論じられている。ここで著者は「憲法おしつけ論」を批判しつつ、日本国憲法が世界史的に獲得されてきた「普遍基本法原理」であることを強調する。そして、60年代の「都市化社会」へ

の移行に伴って分権化と国際化を必然化させてきた以上、憲法もまたこれに相応しい解釈と運用が求められている。それは明治憲法時代以来の国家統治型の「官治・集権」から国民主権に発する「自治・分権」型の政治・行政への転換である。この観点から、著者は行政権を中心に据える三権分立論に立ち、地方自治に対応していない憲法学を厳しく批判する。そもそも条例、憲法、国連憲章がそれぞれ自治体、国、国際機構の基本法として今日の政治を枠づけるとする著者は、都市型社会に対応した政治の理論、即ち、政治の「五元化と政治の三層化」を前提にした「多元・重層型」の〈分節理論〉を必要とするに至った（図 1-1、1-5 参照）。現に日本では、市民活動の発展を背景として、「官治・集権政治」から都市型の市民に発展する「自治・分権政治」への転換がようやく日程に上ってきたと認識するのである。

第二部（ ）、（ ）では、以上の認識に立って政治・行政改革の課題、とくに内閣と国会の制度改革・再編に要する考え方について論じられる。著者は国民主権による「政府信託」型の発想に立つ日本国憲法では、まず自治体は国から自立した立法権、行政権を有する「政府」であること、国会は「最高機関」であり、内閣は国会より構成され国会に責任をもつ。ゆえに、官僚機構は唯一の行政権をもつ内閣によって制御・監督される手段にすぎない。このように憲法は明らかに「国会内閣制」を要請しているにもかかわらず、実際には「官僚内閣制」に陥り、これを国家統治型分立論に立つ官僚法学が支えてきたとする。かくして著者は国会内閣制を実現するために、内閣と省庁の分離、首相官邸機能強化、事務次官会議廃止などの省庁改革案と、国会での自由討議制の確立、委員会制再編、政府委員制廃止、国会調査活動の条件整備等々の国会改革の論点を提示している。とりわけ、十全な行政監査の制度化を重視する著者は「国会オンブズマン制」の制度化について詳しく論じ、行政オンブズマンとの連携を提唱する。「民主政治はたえざる制度改革をめざす永久革命」と理解する著者自身の「制度設計」が披瀝され、まことに胸のすく思いのする改革論である。

他方、具体的な「制度型思考」と同時に、「政策型思考」が新しい政治・行政の考え方の成熟に最も重要な思考法であるとする著者の持論が、本書の第三部に当たる「市民立法と政策法務」「公共政策づくり」でも論じられる。ここで著者は市民立法こそが国家統治から解放された市民自治への転換の基本条件とし、市民立法活動の成熟に向けて旧来の法務官僚に代わる市民型の法務専門家の形成、行政は「国法の執行でなく、政策・制度の立案・策定・実施」とみなす行政概念の転換、法は三つの「基本法に基づき生活の必要からくる社会工学的技術として市民が立法してゆく政策・制度

基準」とみなす法概念の転換等々を提示している。また、著者は政策開発・政策研究の重要性・緊急性が高まり、80年代以降の日本では、公共政策の発生源も主体も多元・多層化していること（図 5-1 参照）また、公共政策作りは「科学的思考」でなく、あくまで「自立した政策型思考」に基づくべきことを強調する。けだし、政策型思考こそ政治全体の内側から〈予測と調整〉およびその目的と手段である〈組織・制御〉をめぐる資源動員の思考となるからである。

最後に著者は、以上のような政治・行政の根底的な改革の要件、考え方に照らした時、日本の政治学がどのような位置にあり、今後いかなる方向に発展すべきかについて論じている。著者は戦後 50 年を振り返りつつ、政治学は a 実証分析 b 理論構成 c 政策・制度開発手法の研究の循環する三つの問題層と、各々に個別の思考法があるが、とくに b c の立ち遅れを指摘する。社会理論一般の「経験拘束性」を重視する著者は、b c の発展をめざして政治学が「広く市民にひらかれた〈実学〉としての情報性・先見性・実効性をもつ必要がある」と結んでいる。

本書は、これまで精力的に研究・著作活動に併行して自治体の制度設計・改革活動にも積極的に関与してきた著者自身の理論と実践から導き出されたみごとな傑作である。本書の独創性・先見性・構想力にあらためて驚かされるゆえんである。本書の第一義的な価値は、新憲法下においても、なお続いてきた省庁官僚主導の政治・行政システムとこれを支えてきた法学・政治学の思考様式なりイデオロギーから解放して、新憲法の普遍原理と都市型社会に相応しい政治・行政の基本的な考え方と、それに基づくパースペクティブを大胆に論じたところにある。評者がとくに注目したことは、

世界史的認識と近代以降の思想的文脈が、いわば下味のように全体に染みとおっていること、制度や学問状況と実体のズレ指摘のように、歴史、状況と思考法との連関がつねに明確に看破されていること、その結果、「政策・制度思考」への必然性が良く理解できたことである。

ただし、若干の疑問を呈すれば、都市型社会の変革主体として著者が理念的に措定する〈市民〉が、何らの共同規範にも拘束されず、投票所に行かず政治・行政からむしろ冷やかに距離を保つことで、「私」に埋没する無告の市民という側面を強く帯びているとすれば、果していかなる契機、いかなる媒体、いかなる共同性によって政治・行政改革の主体へと飛躍し得るのか。それは自治体や政党であるのか。著者は 93 年細川連立政権以降の連立・連合型政策決定が、従前の 55 年体制型とは異なって社会的多元性・雑居性に対応した決定様式の変化として一定の評価を下している。だが、第

一にこの多元性・雑居性がいかなる理念や基本政策に導かれているのか必ずしも判然とせず、現に有権者市民も政党政治への信頼を失っている。政策決定様式の変化だけをもって市民から発する政治・行政改革への潮流が生まれているとは言えないとすれば、政党は市民を変革主体へと飛躍させる主体たり得るのか。さらに、仮に著者が市民・政党・自治体連合ないしはネットワークのようなことを考えているとすれば、「実効性」の観点から見て、政策・制度開発の担い手の形成と同時に、公共政策形成・決定に直接関与する政党政治家・地方公務員の選択・開発について選挙制度、公務員任用制を含めた改革論が急務と思われるが、これらの点をどのように考えられているだろうか。

他方、菅直人『大臣』は早くから参加型市民運動に加わり国会議員としても活躍してきた著者が96年に第二次橋本内閣の厚生大臣として約300日在任した経験を通して、憲法、内閣法の規定に照らして、国民主権の下での大臣はどうあるべきかを、いわば「内側」から問いかけた書である。松下理論を現実の政治の場で実践する「不肖の弟子」を自認する著書の立場は「市民」の視座からのわが国政治・行政の改革にある。本書は第一～四章までが著者の大臣論、第五章は著者と松下圭一、五十嵐敬喜との行政権をめぐる座談会が収録されている。また巻末には、著者が大臣を辞めた96年12月の衆院予算委での著者の質問と政府側答弁（議事録）が「資料」として収められている。

第一章は「議院内閣制における大臣」と題した理論篇で、憲法の命ずるところは「国会内閣制」であるのに、何故「官僚内閣制」になっているかについて論じている。ここで著者は官僚法学的解釈に批判を加えて、国会が立法府であると同時に総理大臣を決定する場であるがゆえに、国会こそ行政監督権があること（現にこの考え方に立って菅民主党は先頃の国会で行政監視院法案を通過させている）、省庁官僚は内閣の補佐役にすぎないこと、会計検査院、人事院など準司法的な独立行政委員会の権限も内閣とは独立した行政機関であるべきこと、同様に地方自治体も独自の立法、行政権を有する政府であること等々の認識は基本的に松下理論と共通している。

ただし、本書が固有にもつ意義は、単に政党政治家としての、また大臣としての体験談に終わらず、実体験から得た知見に基づいて、官僚主導の政治・行政を支える法解釈と制度運用の誤り、さらには現行の政治・行政制度や慣例が都市型社会の間尺に合わない「時代錯誤性」を抉り出し、そこから改革の論点を導いていることであろう。とくに興味深いのは、首相も閣僚も理論的に国権の最高機関たる国会の子であり、国

民の代表であるのに、就任するや否や国会から遊離し行政権を孤立化させ、そこに埋没してしまうかのわけを、閣僚経験者ならではの眼で的確に捉えている点である。たとえば、閣議が法的根拠がなく、慣例にすぎない事務次官会議で決まった法案・予算案を追認するサイン会となっていること。しかも次官会議自体がすでに調整済みのものを追認するだけのセレモニーと化していることなど、ボトムアップ式の日本型政策決定様式の弊害や首相・大臣が就任と同時に省庁官僚に物理的にも精神的にも取り込まれ、国会答弁資料すら官僚に用意してもらうなど、内閣も国会も「霞が関の植民地」と化している実体を明らかにしている。そして、このような事態は、当選回数だけで入閣できることや、大臣在任期間が短すぎ中長期的政策の立案・実施を困難ならしめている政治家側の問題にも原因していると断じている。

第一章で以上のように現状を診断した上で、著者は第三、四章では「国民の代表としての大臣」を取り戻すためのいくつかの積極的な改革の要点を提示している。薬害エイズ事件、O157事件、介護保険制度の国会審議等々、著者が厚相在任中に直接関与した際の教訓として情報公開の欠如、縦割行政、ボトムアップ式意思決定の弊害を挙げている。情報公開には情報公開法によるものと大臣の権限による開示の二つの方法があること、法案づくりで大臣が直接取り組むには複数の政治家・専門家チームが必要との指摘は傾聴に値する。また、著者は「官僚の操り人形」と化した大臣を国民代表としての大臣に復権させるために、既成の枠を越えた法整備を含むいくつかの改革案を提示する。即ち、政治任用による副大臣制、政府委員制廃止、大臣スタッフ拡充である。

第五章の座談会「行政権とは」では、ほぼ松下、五十嵐、菅の三人が三様に松下理論の正しさを再確認しあっている。巻末の資料は、著者が大臣退任直後の96年12月6日に行った「衆院予算案での質問」の一部で、主に行政改革について政府側とのやり取りである。とくに注目をひくのは、この質疑で橋本首相から国会に行政監督権があるとする答弁を引き出した下り、行政権について、地方自治体にも独自の行政権が認められるとの解釈を政府委員の答弁から導き出した下りであろう。

評者は本書に示された改革の構想に概ね同意できるが、ここでも松下著と同様、信頼をなくした政党が、いかにして市民を変革へと向かわせる媒体になり得るのか。今日の多元的な連合政治はいかなる理念と基本政策を目指しているのかを、政治・行政改革との関連でもっと言及してほしかった。著者が有力政党のリーダーであり、今後の政治・行政改革と政界再編のカギを握るキー・パーソンの一人であるだけに、これ

らの点でやや不満が残る。

ともあれ、この二著は政治学者と政治家の別々の著書ではあるが、政治・行政改革の考え方については一致しており、来世紀に向けての社会科学の在り方、政治・行政の在り方を考える点できわめて示唆に富んでいる。研究者だけでなく、政治家、行政実務家、一般市民にも是非一読を薦めたい。