

# 政治主導のための行政改革

新藤 宗幸

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市  
研究所研究担当常務理事

2009年8月の政権交代とは、いったい何であったのか。「官僚主導から政治主導へ」のスローガンに多くの国民は期待を寄せ、この国の改革をねがった。だが、あれからまもなく3年が過ぎようとする現在、民主党政権への期待はすっかり色褪せている。それどころか、野田佳彦政権の「税と社会保障の一体改革」を名分とする消費税増税論は、否定したはずの「官僚主導」そのものといってよい。

民主党政権は、「官僚主導」の中身を吟味することなく、「官僚主導」の打破を公務員バッシングと誤解しているようだ。国家公務員の給与の7.8%の削減、公務員採用数の52%の削減は、まさに「大衆受け」を狙っているのだろうが、政府・公共部門をいかに改革するかをまったく考えていないといってよい。この小稿では、いま問われる政治主導のための行政改革とは何か、を考えてみることにする。

## しんどう むねゆき

東京市政調査会研究員、専修大学法学部助教授、立教大学法学部教授、千葉大学法経学部教授などを経て、2011年4月より現職。この間、米国 The Urban Institute 客員研究員、英国シェフィールド大学日本研究センター客員教授。

著書に、『司法官僚 裁判所の権力者たち』（岩波書店、2009年）、『財政投融资』（東京大学出版会、2006年）、『政治主導：官僚制を問いなおす』（筑摩書房、2012年）など多数。

## 政治と行政の「融合」こそが病巣

「官僚」という言葉は、もともとカースワード（呪い言葉）であり、洋の東西を問わずけつして評判の芳しい言葉ではない。現代日本でも「官僚主義」「官僚的」という言葉は、批判的文脈で使われることはあっても、好意的な意味をもつものではない。

しかし、この次元で「官僚」主導をとらえてはならないであろう。いったい、官僚主導とは何を意味し、ここから脱するためにいかなる改革を必要とするのか。それには官僚制組織の必要性を明確にしたうえで、その行動の態様が分析されねばならないし、同時に官僚制組織のあり方は政党政治さらに政権の行動と表裏であることを前提として考えねばならない。

ここでは行政学の講義のような官僚制の概念説明にくわしく立ち入る余裕はない。ただし、巨大組織社会において官僚制組織を欠いて社会が機能することはない。マックス・ウェーバーをあらためて取り上げるまでもないが、官僚制組織はそこに蓄積された専門的・技術的能力と行動の予測可能性において合理的組織なのである。政府部門のみならず企業、政党、利益集団から宗教集団などの巨大組織に官僚制組織が進行した理由である。なかでも政府部門の官僚制組織は、権力を背景として大規模に組織化されたのである。

ところで、こうした一般的に合理的組織とされる官

僚制組織ではあるものの、それはそれぞれの国の歴史的背景によって組織構造を異にしてきた。民主党政権はこの国を「官僚主導」の国と認識したがゆえに、「官僚主導から政治主導へ」を一大スローガンとしたのであろう。それにはまったく理由がないわけではない。第二次大戦前期にさかのぼらなくとも日本の官僚機構は近代化の「牽引車」であったといつてよい。省を問わず彼らが近代化に用いた政策手段は、「官僚制によって仕切られた市場」を形成することだった。つまり、石油事業法、電力事業法、建設事業法といった〇〇業法を制定し、業界への参入規制と業界内部における事業者の行動を「規制」することだった。銀行法や(旧)証券取引法もタテマエとしては、預金者の保護や有価証券の公正取引の監視をかかげながらも、実態は銀行業法であり証券業法だった。

この政策手段は一見すると業に対する規制法のようにみえるが、業界側にもメリットの大きいものだった。業界内で事業者は他を圧倒して寡占状態をつくることはできないが、危機的な事業状態に陥れば官僚制によって「保護」された。それどころか、業界内のルールは官庁と業界の共同統治ルールであって、業界団体(多くのばあい社団法人)と官庁との「共同作品」だった。

この政策手段によって、たしかに日本の近代化は達成された。しかし、それがもたらした弊害も大きい。多くを指摘できるが、第一に、なによりも官僚制と市場の境界領域を不鮮明とし、境界部に壮大なグレーゾーンを築き上げたことだ。その結果、官僚制の改革も市場の改革のどちらについてもインセンティブがどこからも機能しないことだ。第二に、こうした近代化の成功は、他方において政党の「成長」を促した。とりわけ政権政党は、その安定とともに業界と官僚制を取り結び、政党としてのさらなる基盤強化のためにブローカーと化していった。自民党はまさに超包括政党となり内部は相互の対立さえある「族議員」の巢窟となっていった。自民党政治を彩り、いま民主党が模倣している法案等の与党事前審査制は、ブロー

カー政治の装置なのだ。

たしかに、日本の政治は「官僚主導」のようにみえる。かつて佐藤誠三郎、猪口孝、村松岐夫らの政治学者が、「新しい日本政治学」を掲げて政権党の政策能力の向上と官僚制へのリーダーシップの発揮を強調した。しかし、それはあくまで「族議員集団」レベルのことだ。ブローカーを長年やっていれば、政策の知恵がつくのは当然のことである。官僚制と政党のどちらが優位しているのかは、実はつまらない問題である。官僚制と政党は「融合」状態にあるといわねばならないのである。

「官僚制に仕切られた市場」は、かつてほどの強靱さをもっていない。だが、未曾有の東京電力福島第一原子力発電所の事故後に一挙に明らかにされた「原子カムラ」が象徴するように、業界を介する官と政の「融合」状況はなんら解消されていない。民主党政権の見当違いは、官と政の「融合」状況をみずに、官と政を二極対立ととらえていることである。したがって、政務三役による意思決定をいってみたものの実態が伴わず、苛立ち感からか水戸黄門のごとく「政権党」の印籠を振りかざして官僚バッシングに走るのだ。

日本の政治と行政に新しい地平を拓こうとするならば、まさに脈々とつづく政治と官僚の「融合」状態を打破する改革が問われているのである。それは政党としての組織構造から行政組織のあり方まで多岐の分野におよぶのだが、「行政改革」に限定して課題を述べておこう。

## 政治主導のための行政改革 ——最も重視すべきアジェンダ

日本の行政組織法制は、戦前期からの伝統と「法律による行政」の認識の浅薄さに特徴づけられる。中央省は国家行政組織法を基準法として各省設置法によって設置の法的根拠があたえられている。戦前期に国家行政組織法に相当したのは各省官制通則であり、各省はこれを基準法として〇〇省官制に

よって設置の根拠があたえられた。これらはいずれも天皇の名において公布された勅令だった。戦後改革はこれらを国会制定法としたという意味で、「民主改革」であつたらう。

だが、各省は省の設置と所掌事務のみならず1983年まで内部部局である局の設置までを法律事項とされた。それ以下の部局は政令・省令事項とされた。この体制には「鉄格子」がはまっているようなものとの批判が展開されてきたが、「法律による行政」は執政部たる内閣の政治的裁量による省庁編制を許さなかった。2001年の中央府省の再編は、それだけをみれば「大改革」だが、この基本構造に変化はない。新設された内閣府は国家行政組織法の縛りから解放されたが、内閣府設置法を必要としていることに変わりない。

省編制が内閣の自由にならない「鉄格子」がはまっていることは、視点を変えると各府省がきわめて安定した制度のもとにあることを意味する。そして政策・事業の拡大によって、傘下にきわめて多数のステイクホルダーを抱え込んできたのである。

民主党は政権交代が目前に迫った段階でイギリスに調査団を送った。なにかにつけ議院内閣制の「モデル」とされるイギリスだが、イギリスの各省編制権は国王（女王）の権限だが、現体制の下では実質的に内閣にあり、議会の関与するところではない。フランスでも各省編制権は大統領にある。したがって、政権交代時はもとより政治・行政環境の変化を反映して、財務・外務・国防といった国家の基幹にかかる省を別にすると頻繁な再編が行われる。ヨーロッパの他の多くの国でも同様だ。

「政治主導」を掲げて政務三役による政治指導というのは簡単だ。だが、省の編制が「安定」的であり権限・財源・人・情報を蓄積している官僚機構を少数の政治家が指導できるものではない。執政部＝内閣による行政の主導をいうこと自体は正しい。だが、このためには、内閣に省庁編制権限が一元化され、省庁体制の流動化を可能とせねばならないのである。それによって、省に張り付いたステイクホルダー

の力を弱めることができるし、政治家のブローカー行為にピリオドを打つことができよう。

もう一点、日本の行政改革というよりは政治改革といった方が適切とも思えるが、忘れてきているのは、内閣の首長である首相の行政各部にたいする指揮権の強化だ。日本の内閣運営の三原則とされているのは、首相指導の原則、合議制の原則、所轄の原則である。首相指導の原則は、首相に大臣の任免権があることを意味する。合議制の原則とは内閣の意思決定は合議によるとするものだ。所轄の原則とは、内閣法、国家行政組織法にもとづき各府省は主任の国务大臣によって所轄されるとするものである。首相が主任の大臣であるのは内閣府である。各省はそれぞれの大臣に所轄され、法的には首相の指揮権はおよばない。したがって、内閣運営の三原則とはいうが、そのベースにあるのは所轄の原則である。首相に大臣の任免権があるとはいえ、意に沿わない大臣を頻繁に交代させたり自ら兼務することなど、政治的に不可能だ。合議制の原則とはいうが、実際にみるように閣議で他府省の所管事項をめぐる議論を展開する余地はないから、各大臣は閣議決定文書に黙々と花押を記すだけとなる。

橋本龍太郎は自ら主宰した行政改革会議（1996～1997年）において、この首相指導體制の弱体化を問題視した。連立政権であるとともに自らも自民党内の大ボスでなく政治的影響力の行使に限界を感じてのことであろう。この問題は行政改革会議での議論の末に、内閣法第4条第2項を改正するとなった。つまり、「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する」との簡潔な条文に続けて「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」なる一文が追加された。いわゆる「首相発議権」の法制化である。内閣法の改正は2001年の行政改革によって実現をみた。これによって首相には、所轄の原則に制約されずに各省を指揮できる可能性が拓かれた。しかし、考えてもみよう。1990年代後半に至るまで首相の指揮権に疑問が生まれなかったことはきわめて不思議

議なことだ。それだけ日本は「平和ボケ」の時代を生きてきたのだ。

内閣法第4条2項の改正に意義がないとはいわない。だが、首相を執政部の首長とするためには、内閣法4条ではなく第3条と第6条の改正、ならびに国家行政組織法の改正を必要としよう。内閣法第3条第1項は「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」としている。そして、ここで「別の法律」とは国家行政組織法であり、その第5条1項は、内閣法と同様に「主任の大臣」制をさだめる。

問われているのは、所轄の原則の基礎である「主任の大臣」制を廃止し、内閣法第6条の「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」から「閣議にかけて決定した方針に基づいて」を削除することだ。これによって初めて首相は名実ともに執政部の首長になるのだ。

「政治主導」をいうのは、きわめて簡単なことだ。しかし、これまで述べてきたのは、政治主導＝政権主導（首相指導）の体制の構築にとって、もっとも基本的な事項である。ここに改革の手を入れずに政治主導の制度枠組みなど創れるものではない。一時期、大衆的「喝采」を浴びた事業仕分けを繰り返しても、官僚機構はびくともしない。体裁を変えた事業を立案するだけだ。独立行政法人を批判し統合や民営化を迫っても、官僚機構は新たなコントロール機能を見出していく。こうした行政の「周辺」をいくらいじってみても、

官僚機構は動揺をきたすものではない。野田政権は「平成版の第二臨調」としてとりあえず行政改革懇談会を立ち上げるという。おそらくそこでは、公務員給与、定数削減、独立行政法人の改革、市場化テストの大規模導入などがアジェンダとされようが、それらは「木をみて森をみず」に等しい。そこからは政治と官僚の「融合」状況は解消されないし、ましてや「政治主導」による行政は望むべくもない。

## むすび

以上に述べてきたような行政改革を実現するためには、一方において政党そのもの自己改革が果敢に進められなくてはならない。また政治リーダーの言葉づらでない政治への確固たる識見を必要とする。選挙公約（マニフェスト）は、説明責任を伴っている限り政治・行政環境に応じて修正されてもよい。だが、綱領ないし綱領的文書をもたない政権党なるものがあるのか。政党はいかなる未来を築こうとするのかを明示するとともに、それに向けた党員のトレーニングを重ね、自らの政治的信念を貫いていかねばならない。

ところが、デマゴグ集団のような政治勢力が大衆の人気を博すと、そこに迎合していく。この情況は1930年代前夜のような。確たる政治的信念にもとづく本質的な行政改革の断行が、これほど問われている時代もないといってよい。■