

**連 合 総 研**

JAPANESE TRADE UNION CONFEDERATION  
RESEARCH INSTITUTE FOR  
ADVANCEMENT OF LIVING STANDARDS

**連立政権時代の  
政治システム改革**

財団法人

**連合総合生活開発研究所**

---

連立政権時代の  
政治システム改革

---

連合総合生活開発研究所

## 勤連合総合生活開発研究所

連合総合生活開発研究所（略称、連合総研）は、「連合」のシンクタンクとして、連合および傘下の加盟労働組合が主要な闘争、政策・制度要求を推進するうえで必要とする国内外の経済・社会・労働問題等に関する調査・分析等の活動を行なうとともに、新たな時代を先取りする創造的な政策研究を通じて、日本経済社会の発展と国民生活全般にわたる総合的向上をはかる目的で、87年12月に設立、その後88年12月、財団法人として新たなスタートをきった。研究活動は研究所長を中心に、テーマ別に学者、専門家の協力を得ながら進めている。

これまでの研究所の主な活動は以下のとおりである。

### 1. 主要テーマ —— 90～91年

社会経済環境の変化に対応する産業・雇用構造改革、地域開発ビジョンの策定、労使関係の展望

### 2. 経済・社会・産業・労働問題に関するシンポジウム、セミナーの開催

#### <連合総研フォーラム>

- 第1回 「生活の質向上をめざして」～88年11月4日
- 第2回 「新成長時代にむけて」～89年11月13日
- 第3回 「調整局面をいかに乗り切るか」～90年11月8日
- 第4回 「内需主導型経済の第二段階へ」～91年11月1日
- 第5回 「人間中心社会の基盤構築にむけて」～92年11月4日

#### <連合総研国際フォーラム>

- 第1回 「90年代世界と新たな社会経済政策の展望」～91年7月1～2日
- 第2回 「新しい働き方を求めて—日本的雇用システムはどこへいくのか」～93年4月23日

### 3. 経済・社会・産業・労働問題に関する情報の収集および提供

- (1) 情報収集—国内外の機関との連携、ネットワーク、情報交換の促進
- (2) 研究広報誌の発行—機関誌『DIO』（毎月）、および“RENGO Research Institute Report”（年2回）の発行
- (3) 資料提供等—労働組合や勤労者の学習活動の便宜を提供

### 4. 研究シリーズ

- №3 『ゆとりある生活の構図』～89年11月
- №4 『労働時間短縮の経済効果の研究』～90年6月
- №5 『人間優先の経済社会システムの創造へ』～90年10月
- №6 『生活者優先の地域創造をめざして』～91年5月
- №7 『90年代世界と新たな社会経済政策の展望』～91年12月
- №8 『現代の分配を考える』～92年10月
- №9 『人間尊重の中小企業政策』～92年10月
- №10 『90年代の賃金』～92年11月

### 5. 年次報告書

- 89年度経済情勢報告『新成長時代にむけて』
- 90年度経済情勢報告『調整局面をいかに乗り切るか』
- 91年度経済情勢報告『内需主導型経済の第二段階へ』
- 92年度経済情勢報告『人間中心社会の基盤構築にむけて』

# 連立政権時代の 政治システム改革

## 目次

はじめに	7
序章	10
第1章 政治の再生と統治機構—内閣制度の再検討を軸に	14
1. 問題の所在	14
(1) 統治のパラダイム転換	14
(2) 政治的リーダーシップの確立と政治制度	15
(3) 官僚政治と政党政治	16
2. 内閣のモデル	18
(1) 歴史的沿革と基本原理	18
(2) 内閣の2つのモデル	20
3. サッチャー時代のイギリスの内閣	22
(1) リーダーシップの背景	22
① 内閣委員会 (Cabinet Committee)	22
② 内閣府 (Cabinet Office) と官邸	24
4. 日本の内閣の制度と機能	25
(1) 歴史的沿革	25
(2) 行政改革と内閣機能の強化	26
(3) 長期政権と内閣・与党関係	27
5. 改革のための提言—上昇モデルから下降モデルへ	28
(1) 行政府側の改革	29

- 
- 
- (2) 連合政権におけるリーダーシップと総合調整 30
  - (3) 国会の側の改革 31
  - 6. 展望—変革実現のための戦略 32

第2章 行政システムの再編—総合調整を中心に ————— 35

- 1. はじめに—行政システムの再編と総合調整 35
- 2. 従来 of 改革案 37
  - (1) 内閣の強化 37
  - (2) 内閣府の設置と内閣補佐官 39
  - (3) 第2臨調 40
  - (4) 行革審 42
- 3. 第3次行革審の中間報告 43
  - (1) 基本的考え方 43
  - (2) 大省庁制の提案 44
  - (3) 予算編成権の内閣移管の是非 46
  - (4) 閉鎖性の打破 47
  - (5) 省際問題等 50
- 4. 総合調整機能の充実 50
  - (1) ボトムアップの調整メカニズム 51
  - (2) ボトムアップとトップダウンの融合型調整 54
  - (3) 省庁間調整から省庁内調整へ—大省庁制への統合再編 56
  - (4) 個別調整機能の充実 57
    - ① 予算による調整—主計局の内閣移管 57
    - ② 組織・人事による調整—人事院の強化と職階制の導入 58
    - ③ 企画による調整—基本計画の法律化 59
- おわりに 60

## 第3章 分権型政治・政策システムの条件 63

## はじめに 63

## 1. 「日本型集権システム」とその弊害 64

## (1) 日本型政治・政策システムの「集権」性 64

## ① 集権説 64

## ② 分権・相互依存説 65

## ③ 「分権を埋め込んだ集権」説 67

## (2) 「日本型集権システム」とその「成功」 68

## (3) 「ジャパン・プロブレム」から分権化へ 71

## 2. 分権化の構図 74

## (1) 分権化へのアプローチ 75

## ① 国土論的アプローチ 75

## ② 行政改革＝国・地方関係アプローチ 76

## ③ 国制論的アプローチ 78

## (2) 「管理された分権」か「変革的分権」か—分権化への2つの道 79

## 3. 分権型政治・政策システムの可能性—市民自治的アプローチ 80

## (1) 日本型集権と文化変容 80

## (2) 分権化の条件 81

## ① 2つの「分権化」のはざままで 81

## ② 分権化への出発点—「相乗り政治」からの脱却 82

## ③ 分権化への制度改革メニュー 83

## a. 首都機能の移転 83

## b. 自治制度の改革—市民自治視点の再確立 83

## c. 資源配分システムのあり方 85

## おわりに 86

1. 総合的国際戦略の構築にむけて 88
  - (1) 問題の整理 88
  - (2) 総合的国際戦略の基本原則 92
2. 総合的国際戦略とこれからの日本 99
  - (1) 総合的国際戦略の概要 99
  - (2) おわりに—総合的国際戦略のための条件整備 103

政治・政策システム研究委員会メンバーと執筆分担

主査	佐々木 毅 (東京大学法学部教授)	序章、第4章
委員	加茂利男 (大阪市立大学法学部教授)	第3章
	武藤博己 (法政大学法学部教授)	第2章
	山口二郎 (北海道大学法学部助教授)	第1章
連合事務局	中川宏一 (連合社会政策局長)	
	井上定彦 (連合総研副所長)	
	桑島靖夫 (連合総研主任研究員)	
	青木秀樹 (連合総研研究員)	
	高木健二 (連合総研研究員)	

---

---

## 序 章

日本の政治システムは重大な危機にある。それはポピュラーな形では、腐敗汚職の話題が絶えず、しかもそれに対して有効な対策を打てないことがあげられる。

さらに変わりばえのなさに国民がうんざりし、聞く耳をもたなくなった。変わりばえのなさといっても、政権の固定から人材の払底、要するに「面白くない」ことをあげる人もいれば、政策面での停滞を根拠とする見解もある。

既成政党離れが目覚ましいスピードで進んでいることは、ほとんど不気味といってよいほどである。

これは、日本の政党政治はますます「少数の人たちによる少数の人たちのための政治」に明らかに変質していることの証である。自民党単独政権に対する期待感はこの数年、低迷してきたが、それはこうした実態を示唆している。

政党政治は最大の味方であるはずの国民から遊離し、縮小再生産の道を歩んでいると考えるべきである。選挙制度改革論議に国民の関心が低かったのは、この縮小再生産業界の中でのシェア争いにうつつを抜かしているように見えたからである。

これまで日本の政党政治がそれなりに命脈を保つことができたのは、国民のコンセンサスをあてにできたからである。このうち、経済生活の恒常的な向上（右上りの線のように数字の改善が継続すること）と平和主義（国民の命を手段とするような政策を行わないこと）は、その代表的なものである。

前者は政治が国民に経済的負担をかけず、実際の決定は官僚や企業の手任せ、政治家はサンタクロースのようなプレゼントの提供者を装うという関係とつながっていた。つまり、具体的な政策について国民と政治との関係は「白紙委任」状態に近く、政治的責任と政策との関係は曖昧なままで、双方の間に成立する「馴れ合い」関係がなんとなく続いてきた。

自民党の特徴がますます「政権党であること」に収斂し、自民党が永久政権を前提に、国家機関の一部のような機能を果たすことによって支持を調達するという姿は、政党政治がいかに倒錯状態に陥ったかを示すものである。

この曖昧な関係がしばしば「恨みつらみ」関係にならなかったのはひとえに経済の好調の賜物であるが、巨額の貿易黒字を積み上げてやっていくこれまでのシステムが無理になり、しかも高齢化の足音が迫っているとすれば、こうした「馴れ合い」関係は明らかに終焉にむかっている。

平和主義についていえば、今度のPKO派遣と犠牲者の発生は、「危険なところにはやらない」などといった類いの議論ではすまなくなり、政治家の責任を重く問いかけるきっかけになるのはさげられない。その上、カネまみれで勝手なことをしている政治家によって生命を左右されてたまるかという考えがでてきても、別に不思議はない。

このことは何を意味するかといえば、先のような漠然たるコンセンサスに寄りかかって「白紙委任」状態で問題を処理する時代は終わったということである。つまり、具体的な施策についてキッチリと国民との間で責任を明らかにするように、政党政治のスタイルを変えていかなければならない。

いわば、国民と政党とがはっきり噛み合った関係をつくることによって、自ら政策・権力・責任の三位一体の原則を確立するとともに、国民を大人として扱うことである。

その意味では、明らかに政党政治は自らの体質を根本的に変えるべき時期にきている。さもないと、日本の政治はますます迷走するだけでなく、将来、重いツケが国民にのしかかってくるものと覚悟すべきである。

政治腐敗だけではなく、政治力の全体的衰退が同時並行的に進行中である。それを改めるために企てられたはずの政治改革が、政治改革の必要性をますます強烈に印象づけて終ったのは象徴的であった。

これまで政策・政治システムは、永田町・霞ヶ関を中心にした「不透明な権力の塊」という形で存在してきた。その裾野は地方や業界団体を経て、日本全国に伸びている。その実態は局外者には見えない、無数の個別の関係や不透明なルールの集積であり、権力の際限のない断片化と責任の不明確化が促進し合う構造をもっていた。

先に述べた「白紙委任」状態がこうした現実を可能にしたとあってよい。この内部ルールに通じた者、さらにカネと数の力をもつ者だけが、一時的に辛うじてこの「不透明な権力の塊」をコントロールすることができた。

これは、「不透明な権力の塊」の中にもう一つ「不透明な権力の塊」をつくるような

---

もので、それによって一定の求心力を維持することは、腐敗やスキャンダルと背中合わせの関係にあった。竹下派の分裂と金丸事件は、こうした形での求心力さえなくなったという証であった。

政治改革問題をめぐる自民党の迷走ぶりは、結局、自爆以外に道がないことを示した。ここで政策・政治システムの変更を提言する所以は、まさしく古いシステムの顕著な行き詰まりと自滅を受けて、疲労したとされた制度の力を再活性化することによって、この「不透明な権力の塊」を解体・再編成し、政策・権力・責任の一体性を樹立することにある。

それのみが、この悪循環、この蟻地獄からの脱出によって政治のアウト・プットを高め、曖昧なコンセンサス政治の時代から、争点についてのリーダーシップと明確な責任をとる政治の時代への飛躍を可能にするものである。

民主政治の最大の特徴は自治にある。つまりは、政治権力を樹立し、行使することによって、自らを統治する政治体制である。しかし、膨大な数の人間が自治を行うためには、これまた膨大な数の制度やルールが必要である。原則的に全員が政治に参加するという制度的前提からして、制度の透明性は何よりも欠かすことができない。これによって制度のメンテナンスもはじめて可能になっていく。

制度は権力に正当性を与え、同時に決定の善悪に応じた責任のとり方も規定している。人々がルールに従うということは「何がなんだかわからない」状態を脱出し、行動の是非・善悪を判断することに寄与する。

分権の推進はこれまで一体化していた権力の束を解体・再編成し、中央と地方との関係を目に見えるようにする。目に見えるようになることは、コントロールが可能になるための条件であり、各所に潜むこうした不透明な関係を明るみにだし、その組み替えを提言するのが、ここでの課題である。

このように決定と権力の構造を明らかにすることは迂遠なことのようと思われるかもしれない。しかし、決定と権力の構造が不透明で、一部のアクターの独占物であることは、政策に時間がかかるのみならず、アウト・プットの内容にも重大な影響を与える。

また、この構造が不透明であれば、結局、国民と政策決定者との間に怪しい存在が

多数群がり、政治を「食い物」にする結果となる。そして、やがて国民は政治に絶望し、政治に無関心になり、その結果、政治は内部の事情に通じた一部の人の私物になっていく。自分の議席を私物化する傾向がいかにも甚だしいかは、選挙制度改革論議ではっきりと現れたところである。

政策によって政治を動かし、さらには行政を動かすためには、制度とルールの確立、それによる政策・権力・責任の三位一体の確立がどうしても必要なのである。一旦、これが機能するようになれば、政治の存在感は大きく変わってくる。

日本の大きな問題は、政治のリーダーシップがすっかり枯渇したことにある。これは諸々の問題に対する対応力を麻痺させ、自己修正能力を危機に陥らせている。

先にも述べたように、漠然たるコンセンサスを超えて明確な選択を迫られている現在、日本の政党は争点や課題を新しく設定し直さなければならない。そうすることによってのみ、政治の有効性を回復できるといえよう。

これは日本がどのような国になっていくかということと深く結びついている。特に、どのようにして世界の国々と平和のうちに共存していくかは、日本の政治のさけて通れない課題である。

戦後日本のコンセンサスの柱であった経済主義が深刻な摩擦要因になり、これまでの政策のみならず、政治・行政・経済の全体についての要求や批判を生みだしているが、この大問題について政治は議論さえしていないのではないか。平和主義についても難しい問題が起こっており、政治の責任はますます重くなっている。

いずれにしても、これらの課題は高度に政治的な判断とそれに根差した複雑な政策を要請するものであって、主観的な願望を唱えていれば実現するようなものではない。

また、現在のように、外圧のままに漂いながら、誰も責任を負わないような政治によってこれが可能になる保証は全くない。政策の是非を論ずる前に決定のシステムの病を検証し、見直さなければならないのが、現状である。

将来、国民にどのような結果が訪れるかを今から予測することはできないが、「白紙委任」状態への埋没や不透明性への絶望の中で、コストだけ引き受けさせられるという姿だけは防止しなければならない。彼等が自らの判断で自ら災いを招くのであれば、民主政治はそれを防ぐ手立てはないのである。

---

# 第1章 政治の再生と統治機構

## —— 内閣制度の再検討を軸に

### 1. 問題の所在

#### (1) 統治のパラダイム転換

1980年代末以来、日本の政治ではリクルート、佐川疑惑、金丸脱税事件とスキャンダルがあいついだ。腐敗の醜悪さはエスカレートする一方であり、事件が世間を騒がせたときには「政治改革」を求める声が政治家の間にも聞かれた。しかし、93年の通常国会において、政治改革関連法案は特別委員会における長い論議の末に結局不成立という結果に至った。

自民党の分裂という事態の急展開の中で、政界再編も現実の選択肢として、われわれの眼前に提示されている。新しい連合政権の中では、いうまでもなく選挙制度や政治倫理に関する制度改革が大きな課題となるに違いない。それらの課題に関する改革論議と同時にここで問われるべきは、変革の処方箋を決定し、実施に移す仕組みをいかにつくるかという点であろう。

確かに選挙制度や政治資金に関して現行の制度を手直しし、より腐敗の起こりにくい仕組みをつくることは大事な課題ではある。また、そこから政権交代の可能性が開かれるとすればそれは日本の政治にとってきわめて慶賀すべきことであろう。しかし、仮にそのようにして生まれた政権が従来の自民党以上に統治能力をもつかどうかは必ずしも自明ではない。

これから生まれる連合政権が十分な態勢を欠いたものであれば、政権交代にとまらう混乱が自民党の一党支配への郷愁を招き、政治の変革がかえって遠ざかってしまうということも決してありえないことではない。

われわれは、長年の1党支配のもとで自民党体制以外の政権のあり方、政治的な意思の統合や決定の仕組みについてデザインする想像力を失ってはいないだろうか。様々な政策を意思決定し、実行するための新しい政治の仕組みを考えることは、連合

政権にむけた政策論をめぐらせる以上に、ある意味では重要である。

本来想定されている政権交代の成果を達成するためには、いわゆる政治改革の中の諸課題はほんの入り口である。もちろん、この入り口を通過するためには様々な工夫や仕掛けが必要であるが、政治システムを根本的に転換するためには、入り口の議論を超えて統治の新しいパラダイムを描くことが必要となる。新しい政権がいかにして行政府を主導し、既得権の錯綜を整理し、政策転換を推進するかについて、ある程度のビジョンを描いておかなければ、単に政権交代のための政権交代という議論を展開しても説得力はないからである。

## (2) 政治的リーダーシップの確立と政治制度

統治の新しいパラダイムを語るとき、最大の障害となるのはいうまでもなく政治的リーダーシップの欠如という問題であろう。戦後の政治を振り返れば、講和などの少数の例外的なケースを除いて、政党政治の側のリーダーシップが必要とされたことはほとんどなかったといえよう。確かに、所得倍増政策、列島改造など首相のリーダーシップによって提起、展開された政策もある。しかし、そうした政策は、事実として行政主導で進められていた政策を政治的に認知したものであったり、行政の側で計画されていたことを政治の側で大幅に加速しようとしたものであった。政治の側の役割はその意味で2次的なものであった。

こうした政治の特徴を北岡伸一は「60年体制」という言葉で説明している。一般には「55年体制」という言葉が戦後日本の政党システムを説明するものとして流布してきた。しかし、北岡によれば55年から60年までの政治と、60年以降の政治とでは大きな違いがある。50年代においては、憲法改正問題に象徴されるように、政治体制の基本原理自体が政治の大きな争点であり、政治家もこの種の問題については主体的な発言を行っていた。もちろん、経済的な問題については官僚への依存が強かったにしても、政治が経済発展や利益分配だけにとどまらなかったことが重要である。

1960年に安保闘争のインパクトを受けて、低姿勢と経済成長を看板とする池田政権が登場すると、政治の様相は一変する。政治体制の原理など政治固有の、あるいは政治家が主導する争点が影をひそめ、経済的な利益の供与による社会統合が政治の主要

---

なテーマとなる。こうなると、政治の役割は官僚制による経済政策の立案・実施にできるだけノイズを与えないと同時に、経済成長の過程で生じる産業部門間や地域間の格差をある程度平準化するという消極的なものにむけられる。60年代以降のこうした政治の仕組みを北岡は「60年体制」と名付けるのである。60年体制はむしろ政治的リーダーシップの欠如によって特徴づけられるのである。

こうした体制にあって、政治的リーダーシップを追求したわずかな例外は、中曽根政権であった。中曽根政権の5年間は、国鉄、電電公社などの民営化を中心とする行政改革、防衛費の増額など多くの派手な政策転換が図られた。そして、特徴的なことはそうした政策転換のシナリオを描き、支持を調達するために、第2次臨時行政調査会を代表とする各種の審議会・諮問機関を中曽根首相が多用した点である。

ここで日本政治の転換のシナリオを検討するわれわれの立場は、小さな政府やナショナリズムを追求した中曽根政権の路線とは対極にある。しかし、政治的なリーダーシップを確立しようとしたときに審議会、諮問機関という非選出の機関の権威を利用せざるをえなかったことは、これから同種の課題を考えるときにきわめて示唆的である。もちろん、首相によって任命される非選出の機関があまりに大きな影響力をもつことは民主主義の原理からみて大きな問題をはらんでいる。民主主義の再生という観点から政治的リーダーシップの確立という課題を考える本稿での関心にとっては、首相および内閣という公式の統治機構の核心部分について考察を加えることが不可欠となるのである。

### (3) 官僚政治と政党政治

中曽根時代にしばしば語られたように、日本において政治的リーダーシップを確立するということは、官僚機構による統治への対抗という文脈で論議される。官僚機構が同じたて割り構造の中で数十年にわたって自己完結し、政策のイノベーションを怠っているという状況において、時代の変化に対応したリーダーシップの確立を議論するときには官僚機構を乗り越えるという視点が必要になるのは当然である。

中曽根時代には結局審議会という新たな非選出機関をもうけ、それを政治的演出によって効果的に利用することで官僚機構への牽制が行われた。しかし、これからは政

党・政治家による官僚機構の統制が求められるのである。それも官僚による統治に寄生し、腐敗した族議員などではなく、政党の側からいかにして政治的エネルギーを蓄え、発散するかという問いこそがこれから重要となる。

こうした意味からも、内閣はきわめて大きな意義をもっている。内閣は行政府を統率する主体であると同時に、与党の指導者の活動する機関でもあるからである。この二重の性格を理解し、政治の側からのイニシアティブを発揮するための条件を考えることは、新しい政治システムを生み出すためにどうしても必要な作業である。

90年代後半の日本においては、市場開放問題、国連安全保障への参加など、従来の日本人が正面から考えてこなかった難題が待ちかまえている。それらの問題への対応策を考える場合、既得権の整理は不可避で、政策形成はゼロサム・ゲームはおろかネガティブ・サム・ゲームの様相を呈することになるだろう。こうした重大な政策選択を考える際に、なし崩しにずるずると問題への後追いの対応が既成事実となるようであれば、国民にとってこれほど不幸なシナリオはないであろう。国民自身の意思によって政策選択を行うためにも、議会政治において重要な問題を論議し、国民に選択肢を提示するという仕組みを確立することが急務である。

現在の自民党の姿を見ると、長期政権の継続の中で統治の能力をいよいよ磨滅させている様子が明らかとなる。最近ではさすがに族議員の跳梁跋扈やいわゆる「党高政低」現象を政党政治の優位と受けとめるおめでたい議論はかげをひそめつつある。ここで問われなければならないのは、統治における政権与党の果たすべき役割、与党が営む政治の質という問題である。現在の自民党政権においてみられる与党と内閣にかかわる問題点は、次のように整理されるであろう。

第1は、与党が行政機構に密着しすぎ、官僚機構の割拠主義や保守性が与党にそのまま平行移動した点である。与党の政治家は、法や制度をつくり出す主体ではなく、既存の制度を前提に官僚とともに利益配分や利害調整を行う主体となった。本来、官僚機構を統率し、政策のイノベーションを推進するはずの政治家が、官僚の側に取り込まれてしまったということもできる。

第2は、内閣が与党の最高指導機関としての意味をもたないという点である。長期にわたる自民党政権の中で、閣僚人事は自民党所属の国会議員に対する利権配分とい

---

う意味をもつようになった。平均して1年に1回内閣改造が行われ、大臣が入れ替わる。そうなると、大臣はその省庁の官僚を統率する主体ではなく、その政策分野における利益配分にもっとも大きな影響力を及ぼす地位という以上の意味をもたなくなる。まして、大臣の寄せ集めとしての内閣は烏合の衆であり、重要な政策選択を行う主体ではない。

頻繁に政権交代が起こる国においては、閣僚はその政党の最強の指導者を集めるのが当然となる。弱体な閣僚しかもたなければ次の選挙で政権の座を脅かされることになるし、弱体な閣僚候補しかいなければ次の選挙で政権を獲得することは覚束なくなるからである。まさに、日本においては自民党の長期政権の帰結として党と政府の指導者が分離してしまったのである。そして、そのことが重要な政策問題について日本政府の優柔不断という病弊を生んでいることはここでいうまでもない。

政権交代可能なシステムをつくりだすことはもちろん急務ではあるが、政党のイニシアティブで統治を行うという議会政治の土台が揺らいでいるところでは単に政権政党を入れ替えればすむというわけではない。まさに、政党のイニシアティブによって政権を担って行くような統治の仕組みをいかにしてつくりだすかということが同時に問われなければならないのである。

## 2. 内閣のモデル

### (1) 歴史的沿革と基本原理

今日議院内閣制は先進民主主義国で広く採用されている制度である。しかし、この制度がいかなる原理のもとで、どのように運用されているかということは案外知られていない。19世紀に『イギリス憲政論』を著し、イギリス型の統治機構について最初に分析を加えたウォルター・バジョットがいうとおり、「内閣に関してもっとも奇妙なことはその実態がほとんど知られていない点にある」のである。

歴史的な源をたどれば、イギリスにおいて内閣制度は議会勢力が国王のもつ統治権力を下から侵食する過程で定着していったといえることができる。すなわち、もともと国王から枢密顧問として任命された議会の有力者が構成する非公式の会議体が内閣の

起源となった。その後、議会勢力が自立性を強め、国王が実質的な統治の意欲を失うにつれて、内閣が行政権力を掌握するようになった。こうして、議会の多数勢力の指導者が内閣を形成し、統治の最高責任者となる仕組みが確立された。

ここで注意しておかなければならないのは、議院内閣制における内閣はきわめて強大な権力もちうるという点である。内閣は議会の多数派の支持に立脚する点で立法府における立法の権力を握ると同時に、行政府の最高指導機関としての役割をも併せもつ。バジヨットが指摘したように、立法と行政という2つの権力が内閣において融合するのである。したがって、アメリカ的な権力分立の概念を議院内閣制にそのままあてはめることは誤りである。

強力な政治的リーダーシップの確立という目的にとっては、権力分立のもとで強大な立法府や司法府に抑制を受ける大統領よりも、議院内閣制のものと首相の方が好都合ということもできるのである。後で説明するように、サッチャー政権におけるドラスティックな政策転換は、首相が本来の指導者としての権力を振るったことの結果と理解すべきであろう。日本では、最近「首相公選論」も叫ばれていたが、こうした議論は議院内閣制に対する誤解から生じたものである。リーダーシップが確立できないのは、制度の欠陥ではなく、制度の上ののっている与党の体質や、与党による制度の運用の仕方に由来するといえることができる。

内閣の問題を論じるときにもう1つ忘れてはならないことは、与党の側に立法、行政の2つの権力が融合するのは国王あるいはそれに服属する官僚機構という巨大な行政機構に対抗するというねらいがあつてのことだという点である。議会勢力が国民の代表として、行政権力を侵食し、統治の主導権をとるといふ大義があればこそ、与党にそれだけの大きな権力が集中することが是認されるのである。

ひるがえって日本の現状を見てみれば、日本の議院内閣制には、行政機構に対する対抗という前提がまったく欠如していることが明らかとなる。つまり、与党は国民の代表として行政機構をコントロールするために権力をもつのではなく、行政機構のもつ権力を前提にした上でその運用に関して利益をえようとして政権を構成するのである。むしろ、予算や許認可に関連して利益をあげるためには、既存の行政機構の仕組みには手を加えない方が利口である。

---

内閣が行政機構に対抗し、これを統率するという意思を欠いているところに、ウォルフレンなどが強調する日本の政治の特殊性の原因があるといわなければならない。そのことは同時に、議会の側でも行政機構に対抗する国民代表の結集の場という自覚をもつことを妨げ、日本の議会政治を貧困なものにしている。

## (2) 内閣の2つのモデル

議会政治の発展の過程で定着してきた内閣の機能や役割について、イギリスを典型とする西ヨーロッパ諸国と日本の事例を比較することから、ここでは2つのモデルを設定してみたい。

第1のモデルは下降型である。この場合、内閣は議会勢力（近代政党の形成後は多数党）の実質的指導者が形づくる最高指導機関となる。そして、内閣において行政機構を統制し、方向づけるための政治的な意思の形成が行われる。この場合内閣は、政策体系を構想し、官僚機構を動かすための政治的なエネルギーを蓄積する巨大なダムのようなものといえることができる。閣僚は担当省庁の責任者であると同時に、自己の所属する省庁の部分的利害を離れて内閣の構成員として政治的な意思の形成に参画する。

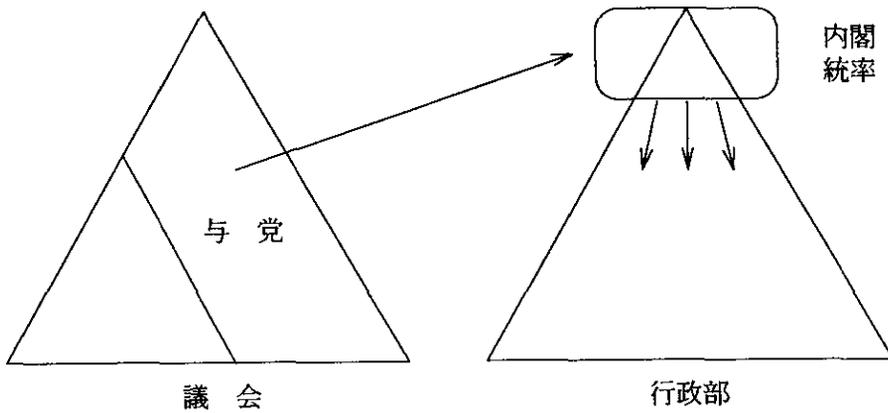
西ヨーロッパの国の中でも、イギリスのように王権との対抗の中で先に政党内閣の仕組みができあがり、その後近代官制が形成された場合と、ドイツのように絶対君主のもとで確立された強力な官僚制に後から対抗する形で政党内閣の機構が形成された場合という違いがある。

いずれの場合も、国民から直接選ばれた政党勢力が、行政機構の官僚制を統率、方向づけるべき主体というアイデンティティをもって内閣を形成する点に共通点がある。そしてこのモデルの内閣は、行政機構の頂上に君臨するものである半面、官僚制とは異質のものであり、行政機構を構成する常設の官僚制に対しては距離や緊張感をもっているといえることができる。したがって、内閣は時として行政機構の再編成や官僚機構の既得権を奪うような政策の根本的な方向転換を主導する役割を負うのである。

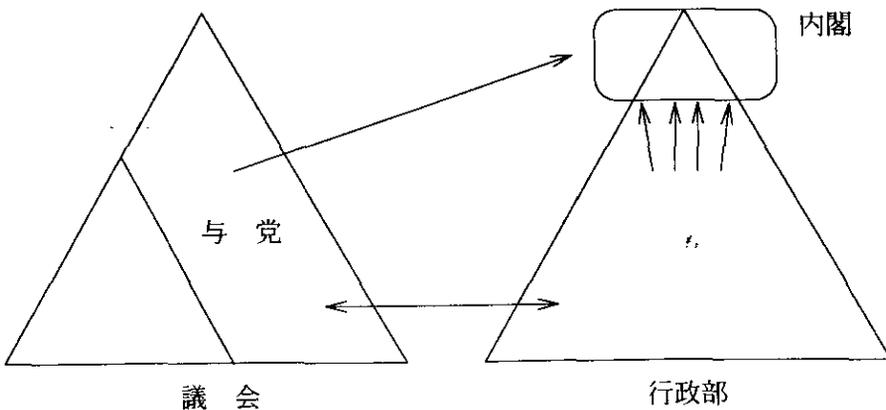
このタイプの内閣は行政機構の頂上に位置し、官僚機構を服属させ、政治的な意思を下にむけて伝達するという点で下降型と呼びたい（第1-1図）。

第2のモデルは上昇型である。この場合内閣は形式上行政機構の頂点に存在するが、実質的な政治的統率力や指導性を生み出す主体とはならない。閣僚は担当省庁の利益代表として行動し、閣議はそうした行政機構の割拠性の反映の場となる。統治の要というのは名ばかりで、実態は個別利害を追求する諸々の官僚機構の下からの圧力の吹き出し口ということができる。その意味で、この型の内閣を上昇型と呼びたい（第1-2図）。このモデルにおいては、与党は官僚機構との距離感をもたず、むしろ官僚機構のもつ各種の利権への格好の接点として位置づけられる。

第1-1図 下降型モデル



第1-2図 上昇型モデル



---

いうまでもなく、上昇型というモデルは日本の内閣の観察から導かれた理念型であるが、このモデルの妥当性は日本に限定されないであろう。行政国家の形成が政党政治の成立に先行し、政党政治家の行動の動機が政府のもつ巨大な資源や利権へのアクセスにあるという政治土壌のもとでは、こうしたモデルの内閣が現れるであろう。また、政権交代が起こらず、政権を構成する党派が固定化することで、閣僚のポストが利権配分と結びつくようになれば、ますますこのモデルの妥当性は高まる。その意味で、イタリアの内閣もこの型に近いといえるかもしれない。

かつてロラン・バルトは日本の天皇制のことを「空虚な中心」と呼んだが、上昇型の内閣はまさに空虚な中心である。それは形式上統治の最高機関であり、統治権力の源泉であるが、内閣は意思形成の主体ではありえない。閣議は、分立割拠する各省庁からの利益主張が噴出する空洞となるのである。空虚な中心としての内閣から、官僚機構の抵抗するような政策の転換や行政機構の再編成といった問題に関するイニシアティブが生まれてくるはずはない。

### 3. サッチャー時代のイギリスの内閣

#### (1) リーダーシップの背景

##### ① 内閣委員会 (Cabinet Committee)

前項では、イギリスの内閣を下降型の典型として位置づけたわけであるが、特に民営化や規制緩和、さらに労働政策などで大きな転換を遂げたサッチャー政権において内閣がいかなる役割を果たしたかを見ておきたい。政策内容の当否は別として、首相や内閣のリーダーシップの強化を考える上では、イギリスの事例から学ぶものも少なくないと思われるからである。

サッチャー内閣は1979年5月に発足した。彼女は1975年2月の保守党総裁選挙で、前首相のヒースを破り党首の座について、シャドー・キャビネットを組織していた。しかし、彼女の党内の支持基盤は決して磐石とはいえず、カリントン卿、ジム・プライアー、フランシス・ピムなど保守党内反サッチャー派の主だった政治家を閣僚に任命することを余儀なくされた。当初彼女は、閣議全体の討論によって政策を決

定する方針であったといわれているが、彼女自身内閣の中の少数派であったため公式の閣議を通さない意思決定の方式や世論操作の舞台回しを志向することとなった。

イギリスの内閣制度においては、首相は閣議の審議事項を決定する権限と、内閣委員会を設置する権限をもっていた。内閣委員会とはイギリスに独特な制度である。これは、個別の政策課題について審議、検討を行うためにそのテーマに関係する大臣、國務相 (ministers : 閣外大臣)、政務次官など行政機関の政治的指導者が集まって構成する会議体と、それを影で支える関係各省の事務官が構成する事務官委員会 (official committee) という2種類からなる。

事務官委員会は、大臣委員会の論議をあらかじめ整理、集約して準備を整えるという役割と、内閣委員会の事務局として情報提供を行うという役割の2つをもっている。ただ、内閣委員会に関する情報は公務上の秘密として覆い隠されているので、その正確な実態については不明な点も多い。ピーター・ヘネシーの調査によれば、1986年の時点で160もの内閣委員会が存在していた。

サッチャーは、敵対者の多い閣議を敬遠し、政策審議の実質的重心を内閣委員会に移した。内閣委員会の構成員は首相が自由に決定できたので、彼女の仲間を任命し、政策論議の論題 (agenda) や前提条件の設定を内閣委員会を通して行ったのである。また、内閣委員会を支える事務官委員会は、首相と各省との間の意思疎通、情報収集のチャンネルとして大きな意味をもつとされている。首相がこうした裏付けをもって、他の閣僚との論戦において優位に立つことで、首相のリーダーシップが確立されていったといえることができる。こうして、サッチャー時代のイギリスの政府は「内閣の政府」ではなく、「内閣委員会の政府」とまでいわれたのである。

内閣委員会という制度は、個別の政策課題に対応する点や事務官僚に支えられている点などで、日本における「〇〇問題関係閣僚会議」や「政府与党連絡会議」と似ているであろう。ただし、日本の場合は閣僚自身が政策論議の主体として積極的な役割を果たさない点、さらに与党の側がしばしば拒否権をもち首相のイニシアティブが発揮されにくいという点に大きな違いがあるであろう。また、その数からいってもイギリスの場合ほとんどあらゆる政策課題について内閣委員会がカバーしているが、日本では省庁横断的な重要な政策課題についてだけ閣僚会議がもうけら

---

---

れる。

政治の側で、迅速に、しかも日常的に様々な政策課題について意思決定を行うための機関としては、内閣委員会という仕組みは有効かもしれない。その場合、内閣委員会が成功するためには、内閣の側に権力核をつくり、与党の主要な政治家を網羅することが必須の条件となる。

## ② 内閣府 (Cabinet Office) と官邸

イギリスの内閣・首相のリーダーシップを支えるもう1つの仕組みは、首相を補佐するスタッフ機構の存在である。スタッフ機構には内閣府と首相官邸のスタッフの2種類がある。

内閣府は、内閣の事務局で、制度的には首相の直轄の組織ではないが、実際は首相の情報機関として作用している。学者によっては、内閣府をイギリス政府最大の調整機関、神経中枢などと呼んでいる。内閣府の事実上の責任者である内閣官房長は事務側のポストで、イギリスの公務員にとっての最高のポストといわれている。そして、官房長は最短でも5年程度、長い場合は20年も在職して、首相と内閣を補佐する。内閣府はイギリスの官僚機構の粹を集めた強力な参謀機関と位置づけることができよう。

サッチャーはさらに内閣府の強化を図った。彼女は、1981年に人事省を廃止し、内閣府の中に人事管理庁を設置した。これによって、行政府の人事を首相の直接的なコントロールのもとにおこうとしたわけである。こうした制度改革によって首相が人事に関する権力を直接掌握したかどうかは疑問とされるが、内閣の中でより求心力が高まったことは確かであろう。

首相官邸のスタッフの中でもっとも重要なのは、政策分析局 (Policy Unit) である。政策分析局は、労働党のウィルソン政権時代に首相個人のための政策分析機関として設置されたものであった。他方で、内閣府の方には1971年に中央政策庁 (Central Policy Review Staff) が設置され、政策分析に関しては定評を確立していた。したがって、当然政策分析局と中央政策庁は競合関係に陥った。サッチャーは、自らの政策に対立することが多かった中央政策庁の弱体化を図り、その結果首相官邸にある政策分析局を自らのカラーのもとに強化したのである。そして、1983年に

は中央政策庁は廃止された。

政策分析局は首相の個人的ブレーン機関という役割をもった。その中には、政府のあらゆる政策領域をカバーする専門家がおかれ、首相に対して様々な提言を行い、政策転換をリードした。サッチャー政権の後半に、住宅、税制、規制緩和、民営化など様々なドラスティックな政策転換が行われたが、それらの政策プログラムを国民の前に印象的かつわかりやすく提起するという政治的なプレゼンテーションにおいて政策分析局が果たした役割は小さくなかったと想像される。

以上のようなサッチャーによる首相補佐機関の強化も、首相のリーダーシップの強化にとっては示唆に富んでいる。ただし、こうした首相のもとへの権力の求心化は、いくつかの特殊イギリス的な要因に支えられていることも見逃すべきではないであろう。

1つは、行政官僚制における政治的リーダーシップへの従属のエートスである。官僚の世界の頂点に立つ内閣官房長が退職後は大学教授などに転身することから想像できるように、官僚と政治家との間には大きな距離が存在するのがイギリスの政治である。内閣や首相の補佐機構のもとに官僚制の調整機能を集約することも、そうした政治的雰囲気があって可能となるのであろう。

もう1つは、政策論争における言葉や理念の重要性ということである。すなわち、イギリスなど欧米の政党政治においては政治的影響力にとって、自らの政策や理念をわかりやすい言葉によって説得的に提示することが不可欠である。そうした土壌の上に、首相直属の政策分析機関は存在理由をもつのである。

## 4. 日本の内閣の制度と機能

### (1) 歴史的沿革

日本では、1885年（明治18年）に内閣制度が創設された。当初、日本の内閣制度はプロシアの大宰相主義を模倣し、総理大臣に強い権力を与えるものであった。内閣創設と同時に公布された内閣職権では、総理大臣は「各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ統督ス」（第1条）、「須要ト認ムルトキハ行

---

政各部ノ処分又ハ命令ヲ停止セシメ親裁ヲ待ツコトヲ得」(第3条)などと強い権限を与えられていた。

しかし、大日本帝国憲法の発布と同時に内閣の性質は一変した。憲法では内閣に関する規定は存在せず、「國務各大臣ハ天皇ヲ補弼シ其ノ責ニ任ス」(第55条)というように國務大臣単独補弼制が採用された。ここにおいて、首相は同輩中の主席という地位になったのである。内閣の統合や首相の指導力がこのように低下させられたのは、井上毅など明治憲法体制の創設者たちが、政党勢力が内閣を掌握するという事態を恐れ、首相以外に権力の中心を残しておきたいと考えていたからであった。そして、そのような権力機構の遠心性こそが、戦前の日本における様々な問題の原因になったことはもはや常識であろう。元老、枢密院、自立的な軍部の存在などが首相のリーダーシップにとっての桎梏となったのである。

1930年代に入って日本が対外侵略と戦時動員体制の構築を志向するときに至って、統治機構の遠心性は政府や軍の指導者にとって大きな障害となった。そして、動員計画の立案や総合的な戦略の立案のために、首相直属のもとに企画調整機関をおくことが提案された。その構想の一部は、企画院、企画庁となって実現し、戦後に至っても経済安定本部などの形で部分的に引き継がれた。

## (2) 行政改革と内閣機能の強化

戦後改革の中で憲法原理も全面的に転換された。そして日本でも、責任内閣制度が確立された。制度の上では内閣は統治の最高権力機関となった。しかし、戦前から引き継がれた行政機構の割拠主義は容易に改革できず、首相や内閣としてのリーダーシップは明確には発揮されえなかった。

したがって、戦後の日本においても内閣制度の改革や指導・調整機能の強化は行政改革のもっとも主要なテーマとなった。1961年に設置され、64年に最終答申を出した第1次臨時行政調査会は、内閣の統合機能の強化、首相のリーダーシップの確立を大きな課題としていくつかの提言を行った。

また、1980年代の第2次臨時行政調査会においても、総合調整機能の強化は重要な課題として位置づけられた。そして、臨調の答申を受けて総務庁が設置され、内閣官

房においても大規模な組織改革が実施された。

内閣官房の改革においては、①総理大臣及び内閣の指導性の発揮、②情報の収集、整理、分析・評価及び連絡体制の整備、③全政府的観点に立った人事政策の改善の必要性という3つの目的が示された。そして1986年に、従来の内閣参事官室、内閣審議室、内閣広報室、内閣調査室の体制が、内閣参事官室、内閣内政審議室、内閣外政審議室の体制に改められた。

内閣官房の改革が行われたのは、折しも「大統領型首相」を唱道する中曽根政権の時代であり、このような首相の補佐機構の整備がトップダウン型のリーダーシップをもたらすものと期待あるいは危惧する声が聞かれた。しかし、実際に新設されたスタッフ機構がどのような役割を果たしているかは、社会の側にはいま一つはっきりと見えてこない。まして、一部の論者が憂慮したような独断専行のリーダーシップを生み出すことにはつながっていないように思われる。逆にいえば、あれほど大がかりな行政改革のかけ声にもかかわらず、内閣の遠心性、割拠性は容易に克服できないということである。

### (3) 長期政権と内閣・与党関係

日本において内閣による統合の足をひっぱっているのは、官僚機構の割拠性もさることながら、政府と与党との特殊な関係である。先に指摘したとおり、第1に日本では自民党が万年政権党という位置を占める中で、与党は自らの政治的プログラムを一定の期間の中で実現するという政治的な意志や能動性を発揮するのではなく、行政機構に依拠・寄生することで行政府がもつ利権や資源を党派的に運用することを最大の動機とするようになった。つまり与党は政治的な意志や欲求を錬磨する機会をもたない。

第2に、内閣はそれ自体が政治的意志の主体ではなく、閣僚のポストは与党の政治家に対する利権の配分として任用されてきた。そして、閣僚の任期は平均で約1年である。まれに閣僚が留任する場合もあるし、大蔵や外務といった主要閣僚は派閥の領袖がつく場合も多い。

以上の2つの特色から、内閣が政治的指導力の貯水池となることは難しい。2で述

---

べたように、既存の行政機構の割拠性を前提として、内閣は各省庁の下からの圧力の吹き出し口となる。

その結果、日本の統治機構においては、内閣と与党という2重の権力構造ができることとなる。重要な政策課題については、常に政府と与党との間の意思疎通、調整が重要となる。そして、そのことが意思決定を遅らせたり、対外的公約の実施を妨げたりするのである。したがって、日本の政治の中で内閣の調整・指導能力を高めるためには、首相の補佐機構や内閣など公式の統治機構の制度整備と並んで、与党の組織構造に改革のメスを入れることが不可欠となる。

そのことをさらに具体的に考察すれば、内閣と与党を一体化することこそ調整・指導能力を高めるための鍵があることがわかる。いい換えれば、内閣を与党の最高指導機関とすることが必要なのである。そのためには、政権交代の可能性を高めることで、内閣を国民に対する与党の顔にするという政治環境を生み出すことが1つの条件である。また、与党と行政機構の日常的な利益配分活動とを切り離し、与党の政治家に政治的意志を錬磨させる機会を与えることがもう1つの条件となる。

ここで述べた基本的な方向性を具体的に追求するために、次に具体的な改革の提言を試みたい。

## 5. 改革のための提言－上昇モデルから下降モデルへ

内閣機能の強化、首相のリーダーシップの確立のための改革を一言でいうならば、日本の内閣を上昇型モデルから下降型モデルへと転換することである。しかし、いままで長い間巨大な官僚機構に依拠し、上昇型で営まれてきた日本の内閣政治を一挙に転換することは容易ではない。また、一口に政権交代可能な雰囲気をつくるといってもそれを具体化することは従来の内閣や与党の仕組みを変えることなしには不可能である。ここでは、政権交代可能な仕組みをつくるというグランド・デザインの中で、内閣制度の改革のために行政府と立法府のそれぞれでとるべき改革の処方箋について考えてみたい。

### (1) 行政府側の改革

行政府の側で何より必要なことは、与党を内閣に吸収して、権力構造を一元化することである。将来政権をめぐる政党間の本格的な競争の仕組みができれば、ある程度この点は克服されるであろう。また、現状では自民党において、行政機構の割拠主義を平行移動したような政策審議機関がつくられ、その中で政治家のトレーニングが行われている。そのことが与党の側に既得権を生み、内閣と与党の分離をもたらしていることも看過できない。

内閣を与党の最高指導機関とするためには、イギリスのように1つの省あたりの閣僚、政務次官のポストを増やし、与党の側の主たる人材を内閣の中に取り込むことも必要となる。たとえば、現在の大臣、政務次官各1名というポスト配置を改め、数名の政務次官、さらに次官を補佐する政務審議官というポストを新設することが考えられる。これによって、首相のリーダーシップのもとで政府与党の意志決定が可能となる。

内閣の規模が拡大されれば、当然内閣の中に意志決定や調整を担うより少数の権力核がつくられなければならないだろう。その場合イギリスのような内閣委員会を日本でももうけることが必要となるであろう。ただし、日本でこの仕組みを採用する場合、その存在を国民の前に明示し、責任の所在を明らかにすることが必要であろう。

もう1つの改革は、行政機構の中で政治的任用によるポストを増やし、首相のリーダーシップを支えることである。とくに、現在の内閣官房は各省庁からの出向者による寄り合い所帯になっているが、この点を改める必要がある。内政・外政審議室など内閣官房の補佐機関に政治的任用で各種の専門家を配置し、首相の意志決定を支援する仕組みをつくらなければならない。

80年代後半以来、行革審が首相の諮問を受けて各種のドラスティックな提言を行っているが、それが各省庁の抵抗にあってなかなか実現しないのは、審議会という外部の権威のもつ限界に由来している面も大きい。そこで、従来審議会、諮問機関が担ってきた役割を強力な常設の行政機関に移し、政治的任用による専門家をこれにあてるのである。

また、従来日本の行政で欠如していた政策評価の機能を、このスタッフ機関が担う

---

必要がある。既存の政策の問題点や欠陥を抉り出し、それを国民に知らせることで変革の世論を醸成することが、行政機構のコントロールにとっては不可欠である。そして、その種のチェック作業は各省庁の利害代表からなる寄り合い所帯では決してできないであろう。

## (2) 連合政権におけるリーダーシップと総合調整

宮沢内閣の不信任案の可決と自民党の分裂を契機として、自民党による1党支配は終わりを告げようとしている。これからしばらくは、新しい政党システムの形成にむけた過渡期が続くであろう。

そしてわれわれは連合政権における政策形成という新しい課題に直面するわけである。そのことは官僚機構と（諸）与党との関係を大きく変化させることになる。各省庁と自民党政調会の対応する部会との間で物事を調整し、実質的に決定するという従来の調整の図式は崩れてしまう。では、いかなる形で与党と官僚制の意思統合を図るべきであろうか。

1つの可能性は、連合政権の指導力が弱体で、政策的な方向づけをいま以上に官僚の側が担うという展開である。当面続くであろう過渡期においては、実質的な政策について細かいすり合わせをした強力な連合政権の形成を期待しても無理であろう。長い伝統と蓄積をもった既存の政策体系を一朝一夕にドラスティックに変革することは困難である。

したがって、政治・行政の基本的なルールの改革に取り組む「改革派」連合政権においては、官僚主導の政策運営が続かざるをえないであろう。選挙制度などの新しい政治のルールができた上で、実態的な政策に即した政党再編成が実現すれば、政権の側のリーダーシップを振るう余地が広がるであろう。

連合政権と官僚制との調整については、従来のインフォーマルな与党・官僚調整に代わって、フォーマルな調整の仕組みをつくることが必要となる。すなわち、与党政治家と官庁との接触を公式な制度の枠の中で行うために、政務次官の人数を増やして、各与党から代表者を送り込むこと、国会議員をあてる「政務審議官」というポストを省庁の中に新設することなどによって与党政治家と官僚との接触をフォーマルな組織

過程にのせることが調整のため必要となるであろう。

官僚にとって事前の調整の相手方となるべき政党・政治家の数が増えるため、すべての事前のインフォーマルな交渉によって実質的な政策を固めてしまうという従来の方法は通用しなくなる。政府の原案を作成する際、与党の中で調整しきれない部分は、国会の委員会審議の中で論議し、調整することが求められる。野党だけでなく、与党の政治家も積極的に委員会審議に加わって、委員会を実質的な政策調整の場とすることが将来の政策形成のイメージとなるであろう。

以上は、与党と官僚制との節度ある分離に関する提言であったが、他方で連合政権のもとで政権交代が常態化するとすれば、官僚制と政党との関係を強化することで行政の中立化を図るというアプローチもある。つまり、従来の1党支配のもとでは官僚制が与党の私兵となって、自らの予算や権力を与党の勢力の培養のために用いたところに問題があった。そこで、官僚制をあらゆる政党に対して対等にアクセスできるシンクタンクとすることで従来の悪弊を是正するという方法が考えられる。

たとえば、官僚を政党の政策審議会のスタッフとして出向させ、政治家の側のまじめな政策立案を支援すること、野党の議員に対しても行政のもつ各種の情報へのアクセスを保障することなどによって、各政党に対して官僚制への対等な関係を構築し、これによって官僚制の中立化を図るのである。

### (3) 国会の側の改革

内閣による行政機構の指揮統率の能力を高めるためには、国会の側の改革も必要である。それは、政治家の側に官僚機構に対する距離と緊張の感覚を植え付け、統治機構の最高責任者たる自覚を養成することにほかならない。

そのためには、与野党共通した議会人という自覚をつくりだすことが一面で必要である。具体的には、国会の審議から官僚の答弁をなるべく少なくすること、政党同士の間で両方向的な討論を行うよう議会運営の仕組みを変えることなどがあげられる。

具体的な例としては、93年通常国会における政治改革特別委員会での改革案をめぐる論議が1つの手がかりとなる。政治家同士がそれぞれの言葉で改革を論議することによって、与野党の議員の間に共通の問題意識が生まれ、議論の水準はかなり高いも

---

のとなった。今後、法案審議の際にこうした仕組みを多用することが、国会の活性化にとって必要である。

予算審議においても、内閣を構成する政治家と野党の指導的政治家との間で両方向的な討論を行うことが求められる。また、議員立法や国政調査権の活用によって、野党の側の統治能力を日頃から鍛練することも重要である。

55年体制崩壊以後、連合政権の構成や政権交代の頻発という事態が予想され、政治的リーダーシップのあり方が大きく変化することが確実である。したがって、与野党問わずあらゆる政党において日頃から包括的な政策の提示と、国民や外国にとってわかりやすい政策論争を行い、統治能力を鍛練することが必要となる。その意味で国会における政策論議を盛んにすることは内閣のリーダーシップを強化するために不可欠なのである。

また、強力な内閣は強力な野党によって普段にチェックされなければならない。その点からも、国会における野党の側の積極的な論争が要請されるのである。

内閣制度の起源に立ち返れば、まさにこの制度は行政機構に対抗する議会勢力の意欲と理念の上にはじめて成立するものであったことが確認されよう。したがって、議会の側での仕組みや舞台の転換によってそうした意識を啓発することも、実は内閣の統合力の強化にとっては重要な意味をもっているのである。

## 6. 展望－変革実現のための戦略

いわゆる政治改革の論議は、選挙制度、政治資金など政党政治の基本的なルールに関する論議で頓挫してしまった。しかし、本来の政治改革は巨大な官僚機構の支配に対して政党政治のイニシアティブをいかにして確立するかというもっと重大な課題をはらんでいるのである。その意味で、われわれは改革の困難さには現実的な認識をもちつつも、常に改革の課題については的確な展望をもたなければならない。

これから21世紀にむけた改革の作業は、明治以来の日本の統治機構の欠陥を是正し、本来の政党政治の優位を確立するという歴史的な作業であることを自覚する必要がある。従来の改革論議は、処方箋やアイデアはできても、それが既得権の体系の中で一

向に実現できないという挫折の繰り返しであった。日本政治の激変の時にあってそうした失敗を繰り返さないためには、改革実現のための戦略を考えなければならない。

1つの方法は、第3次臨調のようなコーポラティズム的政策決定装置を利用することである。政治改革論議においては、財界、労働界、学界などの代表者を集めた民間政治臨調が大きな影響力を発揮した。21世紀にむけた政策課題についてこうした機関を組織し、世論を動員しつつ方向づけを行うということも1つのアイデアであろう。しかしそうした審議会の形成については、民主主義の原理との調和という難題がつきまとう。メンバーの人选、審議の公開、国民の参加の機会の保障などについてはよほどの工夫をしなければ、コーポラティズム的装置は作動しないであろう。また、国会自体の論議の活性化がコーポラティズム的装置を利用する際の不可欠の前提条件である。

もう1つの方法は、いま立法しても実行は21世紀からはじまるという「猶予期間付き立法（モラトリアム法）」によって諸々の制度改革を推進するというアイデアである。いますぐ既得権を手放せといえ、官僚機構も政治家も利益団体も抵抗するに決まっている。そこで新規まき直しのイメージにふさわしい21世紀から新制度を発足させることとし、それまで数年の猶予期間をおくという形で改革立法を推進すれば、その種の抵抗も少しはやわらぐのではなかろうか。

特に、総論賛成各論反対で一向に成果があがらない地方分権については、この手法をとることが有効なように思える。条例制定に関する大幅な自由化、自治体首長の4選禁止、地方財源の大幅な移管など現在の制度をドラスティックに変えることには既存の官庁の抵抗が予想される。そうした根本的な変革こそ、モラトリアム法を適用すべきテーマとなる。いずれにしても長年の閉塞した政治を転換し、活力に満ちた政治・行政を再構築する絶好の機会を逸することなく、あらゆる英知を集めて改革を実行することが望まれる。

---

《参考文献》本文では引用しなかったが、本稿の執筆にあたって参照した文献を以下に掲げる。

(外国語文献)

1. Bagehot, W., English Constitution, Fontana Library, 1963
2. Greenwood and Wilson, Public Administration in Britain Today, Unwin Hyman, 1989
3. Hennesy, P., Cabinet, Blackwell, 1986
4. James, S., British Cabinet Government, Routledge, 1992
5. Mackie and Hogwood eds., Unlocking the Cabinet, Sage, 1985

(日本語文献)

1. 今村 都南雄 「行政管理の概念」『季刊 行政管理研究』39
2. 大森 彌、林 修三、清水 汪、山本 貞雄  
「今日の内閣機能をめぐって」『季刊 行政管理研究』35
3. 片岡 寛光 「日本の内閣とその行動」『季刊 行政管理研究』35  
同 「内閣官房」『季刊 行政管理研究』51
4. 北岡 伸一 『国際化時代の政治指導』(中央公論社、1990年)
5. 黒河 小太郎 「小説 野党連立政権誕生す」『中央公論』1993年6月号
6. 佐々木 毅 『保守化と政治的意味空間』(岩波書店、1986年)
7. 新藤 宗幸 『行政改革と現代政治』(岩波書店、1986年)
8. 竹下 譲 「イギリスの内閣」『季刊 行政管理研究』35
9. 八木 俊道 「行政機構管理と総合調整機能の整備」『季刊 行政管理研究』35
10. 山口 二郎 『一党支配体制の崩壊』(岩波書店、1989年)
11. 同 『政治改革』(岩波書店、1993年)

## 第2章 行政システムの再編 — 総合調整を中心に

### 1. はじめに—行政システムの再編と総合調整

日本の行政システムは、戦前に形成されたものが戦後にも引き継がれているという評価が現在の通説と考えるとよいだろうが、この通説に対して戦後改革によって新局面を迎えたという批判もある。ここではそうした対立的議論に加わる意図はまったくないが、ただ戦前と戦後を通じて指摘できる政治＝行政現象が数多く存在することだけを確認しておこう。

たとえば、①政策案の作成・政策の実施という意味での行政と、政策を決定するという意味での政治とが密接な関係にあること、②官庁機構を動かす行政官と政権党の政治家とがきわめて緊密な関係にあること、③各省庁の独立性が強いこと、それが各省庁のセクショナリズムの強さあるいは権限争いの熾烈さにつながっていること、④配分・再配分機能としての政治と行政上の利益が結びついていること、⑤人事権を各省が独占し政府全体としての人事行政が不可能であること、⑥各省内部人事に外部の力が及ばないこと、⑦民間との人事交流がないこと、⑧業界との結びつきが強いこと、などがあげられよう。

とりわけ、総合調整に関する改革議論は、後にみるように、戦前と酷似している。総合調整とは、ここでは省庁間にわたる問題を政府としての一体性の見地から総合的に調整することであり、国家行政組織法の言葉を借りれば、「内閣の統括のもとに、行政機関相互の連絡を図り、一体として、行政機能を発揮するように」（2条1項）させるための政府活動であると考えておこう。

同じく国家行政組織法には、「国家行政組織は、内閣の統括の下に、明確な範囲の所掌事務と権限を有する行政機関の全体によって、系統的に構成されなければならない」（2条1項）と規定されており、系統的に構成されたはずの行政組織にとってなぜ総合調整が問題とされるかがむしろ重要である。

戦前からの行政的超然主義のもとでは、外部の勢力が行政組織に介入することをさ

---

け、行政組織に関する規則は勅令で定められていた。内閣官制、各省官制から文官任用令、文官試験規則、官吏服務紀律、文官分限令、文官懲戒令に至るまで、行政組織および官吏に関する規則は政党政治の介入を許さない形式で制定されていた。

それに対して戦後は、行政組織および国家公務員に関する事項はすべて法律事項とされ、国会の議決によって確定されてきた。だが、「主任の大臣として、行政事務を分担管理する」（内閣法3条1項）という各省の行政長官の権限は実質的に行政に委ねられ、法の条文解釈も行政に委ねられてきた。さらに、内部組織に関する事項は、第2臨調の協力をえて、政令移管が実現した。戦後の一党長期政権のもとで、政治家と行政官の強い信頼関係が築かれ、それが行政の自立的環境を戦前以上に育んだと考えてよいだろう。

その意味では、依然として「省あって政府なし」という状況が続いており、戦前の単独輔弼責任制という憲法レベルの制度保障に近い状況が形成されてきたといえるのではなかろうか。しかもそうした状況の長期化が制度の固定化を生みだしていることを理解しなければならない。すなわち、省レベルの再編は1960年7月の自治省が最後であり、33年を経過した。庁レベルでみると、1984年の総務庁が最後であるが、これは総理府と行政管理庁の再編であり、伝統的な中央官庁に直接の影響を及ぼしていない。その前は、1974年の国土庁であり、1971年の環境庁であり、すでに約20年を経過した。

自民党長期政権の中で打ちだされた第2臨調の答申も、3公社の改革という政治効果の高い改革を実現させたが、伝統的行政組織に手をつけることはできなかった。ということは、政治改革によって仮に政権交代が実現したとしたら、そのことによって改善される行政の領域もあろうが、多くの領域では独自の手法によってようやく行政組織の改革が実現する可能性が生まれてくるということを示しているのではないだろうか。換言すれば、政治改革とならんで重要な政治課題として行政組織改革が位置づけられる必要があるのではないだろうか。

たとえば官僚の天下り、業界・業者との癒着、過剰な政治家への転進、あるいは行政の密室性・閉鎖性など、是正されなければならない問題であるが、現在の政治改革の対象とはなっていないし、政権が交代しても残る問題である。むしろ政治改革を抑

制した主要な要因として、行政側が政治腐敗の構造を保障してきたことを問題としなければならない。

すなわち、入札制度、補助金制度、予算編成システムなどは、原則として行政的合理性を追究する形式を整えてはいるものの、現実には政治家の介入を前提として運営されている。こうした政治家の介入を議会制民主主義に基づく立法統制の一形態だと考えることは、不可能である。なぜなら、介入の理由が懸念業者への利益誘導であり、地元への利益還元であり、あるいは支持者への利益配分という公平性という観点をまったく欠いた利権システムにはかならないからである。

こうした行政上の問題点を網羅することはできないが、本稿では中央省庁の独立性が過度に強い現在の行政システムを変革し、国民の視点を行政上に反映させるための行政システムの再編方法について、総合調整を中心に考察することを目的としたい。まず第2節では、従来の改革案を概観し、続いて第3節では、1993年4月6日の第3次行革審の中間答申における行政組織と総合調整機能に関する提案を検討する。第4節では、それらの改革提案における調整のレベルを検討してから、総合調整機能の充実のための手法として、内閣官房の再編、調整問題の質的変更、個別調整機能の充実について考察したい。

## 2. 従来の改革案

### (1) 内閣の強化

戦前の総合調整に関する改革案は、徐々に戦争国家への道を歩みはじめた1930年代にみうけられる。たとえば、日中戦争の始まる前年の1936（昭和11）年には、陸海軍当局から『政治行政機構改革要綱』が発表され、1938（昭和13）年には法制局の第2部長であった樋貝詮三が「内閣制度の改革」という論文の中で改革案を提起している。同年には昭和研究会が「内閣制度改革試案」を作成しているし、1940（昭和15）年には同会が「政治機構改新大綱」を明らかにした。さらに、1941（昭和16）年には大政翼賛会が「官界新体制確立要綱」を、国策研究会が「行政新体制要綱案」を発表している。

---

この中からいくつかを取りあげてみてみよう。まず軍部の『政治行政機構改革要綱』では、①中央機構、②地方制度、③議会、④提案趣旨の4項目が論じられているが、このうち①中央機構については「(1)重要国務に関する調査、統轄、予算の統制、按配等に関する事項を掌る機関を創設し内閣総理大臣の管理に属す。情報委員会を改組強化し本機関に統合す。本機関の長官をして閣員に列せしむることを得。(2)人事行政の統制、刷新に関する事項を掌る機関を創設し内閣総理大臣の管理に属す……(8)各省は時運に即応するためその内容を整備改善すると共に各省間に重複、競合せる行政機構所管事務及び研究機関を統合整理す」と述べられている。

この第1の「統合機関」に関しては、「本機関は重要国務の調査、立案、各省重要政務の統制審議及び之に伴ふ予算の統制按配に関する事項を掌る、之がため内閣調査局、情報委員会を改組し本機関に統合す」と述べ、強力な権限をもつ内閣総理大臣の直属機関を提案している。

第2の「内閣人事行政機関」についても「本機関は各省文官人事の統制均衡に当り中央、地方人事の脈絡を規正す、尚文官任用令を改め自由任用の範囲を拡張して広く人材の登用を図り特に国営事業その他産業の統制指導に任ずる政府機関の役員には民間堪能の士を任用する等人事行政全般に亘り刷新す」と述べ、内閣のもとで人事行政を行うことを提案している。

また、樋貝詮三は、内閣不統一の原因を「個人の能力識見」もあるが、「外部事情、殊に議会政治の崩壊、軍部の台頭ということにも影響せられたことであろうけれども内閣制度其のものに潜在する欠陥が時代の為に現像されたと見て宜しかろう」と指摘し、①「内閣は全部無任所大臣を以て之を組織すること」、②「閣員数は少きを宜しとするも略々7人以内とし、定数とせず、内1人を内閣総理大臣とする」、③「内閣（内閣総理大臣にあらず）に予算、法制、人事に関する有力なる補助機関を置きて之を助けしむること」を提案している。内閣総理大臣ではなく内閣のもとに設置せよとしている点は軍部と異なるが、予算・法制・人事に関する強力な組織の設置提案に関しては同趣旨のものである。

## (2) 内閣府の設置と内閣補佐官

戦前の議論から約4半世紀を経過した1961（昭和36）年、第1次臨時行政調査会が設置され、3年後の1964（昭和39）年9月に報告書が提出された。この第1臨調の報告書には、行政制度および行政運営の全般に関して16項目にわたる改革案が述べられている。答申全般を通じて、改革の重点が行政の「総合化」「総合性」あるいは「一体性」を確保することにおかれており、その意味で総合調整は中心的な概念として位置づけられている。

なぜ行政改革が必要なのかについては、「行政に内在する欠陥が、わが国が当面している急速な社会的、経済的変動を契機として、その矛盾が露呈するに至ったことにはかならない」と指摘し、上に述べた樋貝と同様な論理を用いている。そして「行政の問題点」として「総合調整の必要とその機能の強化」が重要であると指摘し、「わが国における行政の実態において、その改革をなによりも必要とするのは、行政における総合調整機能の確保である」と述べ、議論を展開している。

「総合調整」に関する議論は、答申にある16の各論のうち、(1)「内閣の機能に関する改革意見」、(2)「中央省庁に関する改革意見」、(3)「広域行政の改革に関する意見」、(10)「公務員に関する改革意見」等に幅広く展開されているが、ここでは(1)と(2)を中心に検討してみよう。

(1)の内閣機能に関しては、「行政の統一性を阻害する要因」として、①国務大臣と行政長官の兼任制、②与党と行政府の関係、③行政内部の割拠性、の3点が指摘されているが、そのための「勧告」として、「内閣の運営の改善」と「内閣の補佐機構の改革」があげられている。

前者の運営に関しては、大臣の適格性、大臣の在任期間の長期化、閣僚会議の活用が提案され、また後者の補佐機構については、内閣官房・法制局・総務庁（新設）・経済企画庁・科学技術庁・総合開発庁（新設）によって構成される「内閣府」の設置、および「内閣総理大臣のブレーンとして働きうる内閣補佐官」の設置が提案されている。

(2)の中央省庁に関しては、改革の対象が「中央省庁」と「審議会等」に分けられ、前者についての「勧告」として①トップマネジメント体制の強化（大臣の在任期間

---

の長期化、政務次官の機能の強化、事務次官の地位および指導性の強化、事務次官補の新設)、②企画事務と実施事務の分離(いわゆるラインとスタッフの分離)、③企画部門における専門官制の導入、④実施部門における管理運営の改善刷新、⑤共通管理部門の組織および機能の改編、⑥中央省庁における既存部局の整理・統廃合の促進および部局新設・膨脹の抑制、⑦内部組織編成権の政令移管、が提案されている。

後者の審議会等については、①審議会等設置の画一性の排除、②濫設の防止、③運営面の改善、④「内閣府」における審議会等の整序、⑤青少年行政等における審議会の新設、が勧告されている。

この第1臨調の総合調整論は、「内閣府」の設置に重点がおかれているといえる。すなわち、内閣府には、内閣総理大臣のスタッフとしての内閣補佐官がおかれ、この補佐官が中心となって予算編成の重要事項を審議して、予算編成における内閣の主導権を確立する。また内閣府には、総理府本府の総合調整部門と行政管理庁を統合し、そこに人事管理に関する事務を加えて総務庁を設置する。この総務庁構想には、公務員に関する改革意見の中で述べられている「内閣を頂点とする人事管理機構の整備」が意図されていると考えられる。

さらに内閣府には、開発行政の一元化をはかる総合開発庁、青少年行政の総合調整を担当する「中央青少年問題協議会」、消費者保護行政を統一的な見地から総合調整する調整部局を設置するという構想であった。このような内閣府に関する考え方は、戦前の統合機関や人事・法制・組織に関する補助機関に非常によく似た提案であることに注意しなければならない。戦前と戦後の間には大きな制度改革が存在するにもかかわらず、改革案の内容的な類似性は何を意味しているのだろうか。

### (3) 第 2 臨 調

第1臨調の改革案は学問的には高い評価が与えられているが、残念ながらほとんど実現されずに終わった。その意味では、戦前の改革案とまったく同様の運命を歩んだといえる。そのため、この第1臨調から20年を経過して設置された第2次臨時行政調査会は、「実行性」をひとつのポイントとして、改革案を提出した。

第2臨調については、昭和56年の1次(緊急)答申、昭和57年の3次(基本)答申、

昭和58年の5次（最終）答申において、総合調整機能が扱われている。ここでの総合調整に対する基本的考え方は、第3次答申に述べられているごとく、人事・予算・計画・組織の管理等による調整と並んで、行政の「総合性の確保」という目的を実現し、「変化への対応」や「簡素化・効率化」を実現する手段として位置づけられている。

第3次答申では、総合調整機能の強化の手段として(1)「内閣機能の強化」、(2)「予算による調整」、(3)「計画による調整」、(4)「人事・組織による調整」の4点が指摘されている。(2)の予算については具体的な提案が示されていないが、(1)(3)(4)については、それぞれ「内閣機能の強化」、「総合企画機能の強化」、「総合管理機能の強化」という項目のもとに、改革の具体案が提言されている。

まず、第1の「内閣機能」の強化に関しては、「行政の整合性、総合性の確保等のために、とりわけ強く要請されるのは行政運営の最終的責任を負う内閣及び内閣総理大臣の指導性の強化であり、その補佐・助言機能の充実である」として、内閣機能を強化するための具体的提案として、①内閣総理大臣に対する補佐・助言機能の強化、②内閣の総合調整機能の強化、③内閣官房の充実強化、④内閣総理大臣官邸機能の強化の4点があげられている。

第2の「総合管理機能」については、「行政の一体性、総合性、効率性を確保し、セクショナリズムによる行政の停滞を回避するためには、……人事・組織による調整が効果的に機能しなければならない」として、その人事・組織による調整の主体としての「総合管理庁」（仮称）を設置し、「行政機構、定員及び運営の総合調整、行政機構、定員及び特殊法人の設置等の審査、行政監察等現行の行政管理庁の事務」等を所掌させ、組織管理・人事管理・行政監察による総合調整を一体的に行うという改革案を提示している。

第3の「総合企画機能」については、低成長、財政危機、内外情勢の不安定性という今日的状況において、「計画による調整」が重要であるという認識のもとに、「10名以内の民間有識者」によって構成される「総合企画会議」を提言している。この総合企画会議は、「内閣総理大臣が長期的・総合的観点から政策運営の基本を決定するのに資する」という目的で総理府に設置される審議機関である。しかし、こうした総合企画会議という審議会方式による調整によって、計画による調整が実効性あるものと

---

して機能するか否かについては疑問が残るといえよう。

第2臨調の答申は、以上のような提言のほかに、総合調整の必要がある個別行政分野として、国土の開発・利用、科学技術の振興、対外政策、経済協力、国防、防災、行政情報システム、統計行政、官庁営繕の9分野を指摘し、それぞれについて提言を行っている。

それらを要約すると、企画調整機能を一元化するもの（国土、科学技術、行政情報）、企画と実施の両面において総合性を確保するもの（対外政策、国防、防災、経済協力）、実施面での総合性を確保するもの（統計、官庁営繕）に区分できる。

しかし、なぜこうした9分野がとりあげられたのかという理由が明らかにされておらず、また、国土と防災等の相互に密接な関連を有する分野間の総合調整について全く言及されていないという問題が指摘できる。

以上のような第2臨調の答申は、「実行性のある答申」、「増税なき財政再建」、「地方行革」、「3K赤字解消・特殊法人の整理・民営への移管」の4点に力点がおかれ、とりわけ最初の「実行性」を重視したため、実現されそうにない改革案は提示しないという問題点を指摘できよう。そのため、予算による調整に関しては、具体的提案のないままに終わり、政治と行政の関係には触れず、もっぱら行政内部の問題に終始した。そのため、第2臨調の大きな成果は最後にあげられた3公社の民営化であって、行政改革というよりは行政周辺領域の改革であり、総合調整組織に関する改革も内閣官房の部分的手直しや総務庁の設置にとどまり、伝統的な行政組織の核心に迫る改革とはならなかった。

#### (4) 行 革 審

第2臨調の提言を実現し、行政改革を推進することを目的として、1983（昭和58）年に臨時行政改革推進審議会（行革審）が設置され、続いて1987（昭和63）年に第2次行革審が設置された。さらに1990（平成2）年には第3次行革審が発足し、現在審議が続けられている。

第1次行革審・第2次行革審においても総合調整に関する提言があちこちにみうけられるが、本稿では、「総合的な政策展開が可能な行政システムの構築」を提言してい

る、本年（1993年）4月6日に出された第3次行政審の中間報告を、節を改めて検討することにした。

### 3. 第3次行革審の中間報告

#### (1) 基本的考え方

第3次行革審の中間報告は、昨年9月、政府部門の果たすべき役割を再検討するとともに「総合的な政策展開が可能な行政システムの構築に向けた改革の方策について」という内閣総理大臣からの諮問に答えるためのものであり、「あくまでも答申取りまとめに至る中間的な段階における論議の状況の経過報告」である。だが、これを「公表することにより、広く各方面の意見を積極的に聴取し、本年秋に予定する最終答申に向けた審議に反映させることをねらいとして」という。そのため、「検討する」「論議する」「検討を深める」「論議を深める」「解明を図る」などの表現で、審議会における議論の方向性を示しているが、最終答申でどこまで具体的な提案が行われるのかは明らかではない。

さて今回の中間報告における本論ともいうべき部分は、「Ⅲ政府部門の役割の見直し」と「Ⅳ総合的な政策展開が可能な行政システムの構築」の2つに分けて論じられているが、本稿では後者を中心に検討してみたい。

「Ⅳ総合的な政策展開が可能な行政システムの構築」では、「1. 基本的考え方」で全般的な問題意識が展開され、続いて「2. 行政組織」、「3. 総合調整機能」、「4. 公務員」、「5. 省際問題等」の4項目で具体的な問題が論じられている。

まず「基本的考え方」では、「『縦割り』といわれる各省庁による機能分担方式は、先進諸国への追い付き型の近代化の達成過程において、一定の役割を果たしてきた」と述べられており、第2臨調以来の考え方である縦割り行政に対する一定のプラス評価を行っている。しかしながら、「縦割り行政は、国全体としての対応の混乱や意思決定の遅れ、国益より省益の優先、妥協の結果の中途半端な対応など」の弊害をもたらし、「縦割りの枠内で各省庁がそれぞれに新たな課題への対応を図ることから行政組織の肥大化の一因ともなっている」と指摘する。

---

このような「弊害を打破し、行政全体として国民の立場に立った総合的な政策展開を行っていくためには、行政組織の事務配分や運営の在り方、さらには内閣や総合調整官庁による総合調整の在り方について見直し、その改革・活性化を図る」とともに、「長い間の縦割り行政の仕組みの定着・固定化の中で公務員の意識の中に抜き難く形成されたセクショナルリズムを打破していくこと」が重要であるという。そのため公務員制度改革の「核心」として、「所属省庁に対する過度の帰属意識の改革と国益全体を重視できる公務員の育成」を可能とする方向での「公務員の人事管理の全般にわたる」改革が必要であると提言する。

## (2) 大省庁制の提案

続いて具体的問題領域に入って、「2. 行政組織」では、行政の「果たすべき役割について明確な領域設定を図るべきであり、『官から民へ』、『国から地方へ』という改革理念の下に規制緩和や民営化を一層推進する」必要があり、「現在国が直接行っている許認可等や監督・規制等の実施事務を大幅に整理すべきである」と指摘する。そして「中央省庁は政策の企画機能を中心とする組織に純化すべきである」という。

「改革の方向」としては、「政府施策の相互の関連性に留意しつつ、より大きくくりな事務配分体制を目指した見直しを基本として検討を進め」、「各省庁レベルでの調整問題を縮減し、総合的な政策の構築を目指す」という。また、「中央省庁体制の改革は、いわば行政制度の根幹に触れる課題であることから、その実施に向けての具体的方策の在り方についても検討」し、さらに『局あって省なし』との批判に見られるような省庁内部の縦割り問題の改善も図る」とされている。この行政組織に関する提案を要約すると、①中央省庁の企画機能への純化、②「より大きくくりな事務配分体制」、③「省庁内部の縦割り問題」の3点にまとめることができよう。

まず第1については、「基本的考え方」で述べられているように、「国民のニーズが複雑多様化し、行政はより一層多面的な役割を果たすことが求められている」という認識にもかかわらず、「行政の簡素化・効率化は国民の基本的要請であり、行政はより一層重点的な役割を担っていかなければならない」と考えている。では、どのような「重点的な役割」を担うのだろうか。その答えとして「中央省庁は政策の企画機能

を中心とする組織に純化すべきである」と述べられているのである。このことは、地方への大幅な権限・事務の委譲を前提にしなければならないため、「多面的な役割」はむしろ地方に求め、国は企画に専念するという方向が示されていると考えなければならない。こうした改革は、イギリスでの中央省庁の改革によく似た方向であり、周辺の業務は準政府機関に遂行させるというエージェンシー化と同様な改革である。

第2については、大規模な省庁再編成を連想させる文言であるが、上述のように現在の1府12省体制はすでに30年以上を経過しているため、現代の行政需要に対応した新たな省庁体制を検討する時期である。したがって、「より大きくくりな事務配分体制」を具体的な提案としてまとめあげることが期待される。なお、大きくくりな事務配分体制は、後にのべるように、調整レベルの転換を意図するものであるため、調整問題の解決に有効な手段であると考えられる。

第3の省庁内部の縦割り問題に関しては、「局あって省なし」のレベルから、「課あって局なし」のレベルまでを含むべきであろう。各省設置法が課単位に職務を規定していることも含め、行政は課を中心として動いている。そのため、「課中心主義」と呼ばれるわけだが、すでに内部部局は政令事項であるため、改革は容易のはずである。しかしながらそれができないという状況は、根本的な方法を打ち出す必要があると考えられる。

すなわち、職階制の原則的導入が必要である。第1臨調では、職階制の早期導入が答申に盛り込まれていたが、第2臨調ではすでに原則的導入は不可能とみなしており、日本的な修正をほどこす必要があると考えていた。また、今回の中間報告の「公務員」に関する部分でも、職階制はまったく触れられていない。

職階制とは、官職を職務の類似性によって職群・職種に分け（横の分類）、さらに同一職種を内容の複雑性と責任の程度に応じて職級に分類（縦の分類）することにより、すべての官職をいずれかの職階に位置づけ、それを基本に組織を構成するという考え方である。単純に言えば、すべての公務員が俸給表のどこかに位置づけられるように、すべてのポストがいずれかの職階に位置づけられる。ただし、俸給表ではなく、職種と職級の精緻な職階表である。採用試験の種類と年功による人事管理を資格と成績による人事管理へと合理化・近代化する手法である。

---

戦前の親任官・勅任官・奏任官・判任官という身分制的な等級づけに代わって、戦後の公務員制度における新しい人事管理方式と考えられ、戦後改革のなかでGHQの指導により人事院（委員会）が職階制の導入に取り組んだ。1950年に「国家公務員の職階制に関する法律」が制定されているが、実施されていない。その理由は、戦前のキャリア組の人事管理を否定することになるからであり、各省が独占している人事権を否定するからにほかならない。

### (3) 予算編成権の内閣移管の是非

続いて「3. 総合調整」では、内閣と総合調整官庁が主役として位置づけられている。前者の内閣については、まず内閣総理大臣に関して、「内閣の首長としての総理に対する国民の期待や要請について議論するとともに、総理への補佐・助言機能の充実を検討」し、「内閣や閣僚会議の在り方について、その調整・指導力の発揮、政策調整機能の充実、重要政策課題への的確な対応等の視点から検討する」。また、「内閣官房については、室長の格付・処遇、政策対応の機動性の確保などについて必要な改善を図る」と述べられている。

後者の総合調整官庁に関しては、「各省庁レベルの総合調整」と呼び、「予算による政策の調整」と「人事・組織による調整」が論じられる。すなわち、「予算編成システムや予算の重点的・効率的配分の在り方を検討する」と同時に、「この一環として」「予算編成権の内閣への移管の是非についても論議する」という。人事・組織による調整に関しては、「中央人事行政機関の事務配分の在り方も含めて改革の方策を検討するとともに、政策的重点や機動性を確保し得る組織管理手法の在り方を論議するなど、いわゆる総合管理機能の活性化を図る」としている。

このような総合調整に関する提案は、①内閣レベル、②内閣官房レベル、③省庁レベルの3点に要約できよう。まず第1の内閣レベルに関しては、内閣総理大臣が指導力を発揮できる方法、総理大臣への補佐・助言機能の充実などの内閣総理大臣の機能強化と、関係閣僚会議による調整や重要政策課題への的確な対応などの内閣自体の機能強化が中心となっており、伝統的な議論が展開されている。

第2の内閣官房レベルについては、室長の格付・処遇、政策対応の機動性の確保が

指摘されているが、問題のとらえ方が狭いように思われる。すなわち、内閣官房は現在各省庁からの出向職員によって構成されており、このような職員構成では帰属意識の強い省益重視型の内閣官房に陥っている現状を打破できない。したがって、内閣官房の職員構成を根本から問い直すべきではなからうか。

第3の省庁レベルに関しては、まず予算による調整として予算編成システムを検討し、「予算編成権の内閣への移管」を論議するという。計画による調整に関しては、「計画の実効性発揮のために必要な措置を検討する」とされ、また人事・組織による調整については、「総合管理機能の活性化」が指摘されている。予算編成権の内閣への移管は、当然のことながら、大蔵省主計局を大蔵省から切り離し、内閣の直轄下におくという抵抗の強い改革案を意味しているが、中間答申では「移管の是非を論議する」という文言であるため、「非」という結論になる可能性も残っている。計画機能に関しては、第2臨調でも「総合企画会議」という提案が行われているが、どのような具体的提案が出されるのか興味深い。人事・組織に関しては、第2臨調の総合管理機能という考え方が踏襲されているが、第2臨調の答申に基づいて設置された総務庁についてはなんら触れられていない。総務庁の設置という改革では不十分という認識で、改めて「総合管理庁」の設置を提言するのだろうか。

#### (4) 閉鎖性の打破

「4. 公務員」では、「各省庁別に採用・処遇・再就職あっせんを行う現在の人事管理システムは、公務員の省益重視を不可避なものとしている」という考え方に立ち、「公務員のセクショナリズムを打破して国益全体を重視できる公務員の育成を目指すためには、採用・研修・人事交流・退職管理といった公務員の人事管理全般にわたる改革・改善が必要である」と指摘する。そのための「改革の方向」として、①「採用・任用」、②「研修」、③「人事交流」、④「退職管理等」、⑤「その他」について検討しているという。

第1の「採用・任用」については、「縦割りの壁を超えた一括ないし共同採用方式の導入について検討」し、「採用試験や中途採用等」についても検討対象とし、「多様で活力ある公務員の確保を図る」としている。

---

第2の「研修」については、「各省庁公務員の一体感・連帯感を醸成するため、各省庁の参加による研修を強化すること」が重要であり、そのために「具体的研修の体系、内容、義務化・資格要件化等の諸点について検討し、実効性の高い推進方策の確立を図る」としている。

第3の「人事交流」については、各省庁間交流の「計画的推進方策」、「交流内容の充実」、「資格要件化等」について検討し、一層の推進を図るといふ。また、「国と地方間の交流」を積極的に推進する方策を検討し、「官民間の交流についても一定の節度の中での推進方策について検討する」とされている。

第4の「退職管理」については、「退職後の再就職のあっせんが公務員の過度の省益優先意識の源泉となっている現状を打開することが必要であり、再就職を必要とせず、公務をライフワークとできるシステムの確立を念頭に、定年制度、給与等の処遇、中途転職の在り方等にかかわる問題点について解明を図る」と述べられている。また、「再就職の在り方についての透明性の高いルールの確立のほか、在任・在職期間の長期化、特殊法人へのいわゆる『天下り』問題、いわゆる『官主導』による公益法人の濫設の防止などについても論議する」としている。

第5の「その他」では、「高齢化の進展を踏まえ、公務経験者を人的資源として一層活用する」ために、「公務員制度の多様化の必要性について論議を深める」とともに、「国際化の時代にふさわしい公務員の国際交流」や「年功序列の見直しなど関連する論点についても視野に置く」と述べられている。

中間答申の中では、この公務員制度に関する提案がもっとも豊富であるが、要約すると、①縦割りを支える制度の是正、②公務員の能力の向上、の2点になろう。

第1の縦割りを支える制度の是正については、「一括ないし共同採用方式の導入」や「公務をライフワークとできるシステムの確立」などがその検討対象としてあげられる。また、研修や人事交流に関する部分も、公務員の意識の側から縦割りの是正を図ろうとするものとも考えることもできるが、②公務員の能力の向上としてとらえることもできよう。ここでは、従来の制度が縦割りを補強する制度となっているという基本的問題認識に基づいて、検討項目があげられているが、採用・任用・昇進の制度から縦割りの要素を取り除いていくと、職階制に近づいていくことが認識されなければ

ならないだろう。

すでに指摘しているように、職階の原則的な導入を検討する必要がある。また、公務をライフワークとする制度は、キャリア組の現行人事管理方式や「天下り」を否定することになり、大胆な改革案を具体的に提案する必要がある。だが、中間答申では「公務をライフワークとできるシステムの確立を念頭に、定年制度、給与等の処遇、中途転職の在り方等にかかわる問題点について説明を図る」という消極的な文言が用いられており、その意味ではどこまで具体案を提示できるかは今後の審議次第となろう。

第2の公務員の能力の向上に関しては、そもそも能力のある人を採用する方法と、現在の公務員の個々の能力を向上させる方法の2つがある。

前者は、国際化などの新しい状況の中で、従来の採用試験では十分な対応ができないという問題意識のもとで、採用試験や中途採用の改革が提起されている。すなわち、現在の公務員を海外留学や研修などで再教育するのではなく、すでにそうした教育を受け高度な資格を有する有能な人物を採用しようという趣旨であろう。現在の試験制度ではこうした人物を採用することはほとんど不可能である。その意味でも、職階制の導入が望まれる。

後者、すなわち現在の公務員の能力の向上に関しては、研修、人事交流、あるいはモラルの確保による能力の発揮などが検討の対象とされている。

人事交流に関しては、各省庁間、国・地方間、および官民間の交流が取りあげられているが、省庁間交流は行われていないという批判に対して反論する程度のわずかな例しか存在しない。また、国・地方間の交流は、国から地方への一方的出向であり、自治体への「天下り」である。他方、地方から国へは、研修という意味でしかなく、交流とはとてもいえない状況にある。さらに、民間との交流は「専門調査員」などの民間のマンパワーを借り受けるという方式はあるようだが、交流といえる状況にはない。

いずれのレベルについても積極的な交流策を提案する意味は大きいだが、問題は中央官庁の人事における閉鎖性ではなからうか。すなわち、官民間の問題に現れているように、人事交流を実務的な資格・能力の問題としてとらえられておらず、公権力の行

---

使を民間人に委ねられるか否かというレベルの問題におき換えられている。このことは、外国人に公務を開放するか否かという問題に象徴的に示されていると思われる。自治体の中には公権力の行使を行わないことを前提に外国籍の日本居住者を採用するところがあるが、国はかたくなに閉鎖している。このような閉鎖性は、民間人の場合にも同様であり、人事交流も表面的なレベルでしか実現されていない。だが、法的に禁止されているわけではないので、運用の問題として、ポストの公募制度を特定のポストから始めることが考えられよう。

#### (5) 省 際 問 題 等

最後に「5. 省際問題等」では、「各省庁による類似施策の実施」などが不必要な負担と行政の現場での混乱の要因となっていると指摘し、「行政の総合的な展開を阻害するものとなっている」ため、「縦割り行政の弊害として指摘されている諸問題の個別的な改善を図る」としている。さらに、「縦割り行政の弊害是正との関連において、行政と政治とのかかわりについても避けて通ることなく論議し、審議会の立場から必要な意思表示を行うことも検討する」とされている。

ここでも縦割り行政の弊害を是正することが指摘され、個別の問題ごとに改善を図るとしているが、縦割りの制度のもとで政治も利権を追求し、その意味では政治の責任も大きい。したがって、行政と政治のかかわりも重要な改革課題として浮上するが、あくまで「審議会の立場から必要な意思表示」を行うというのであって、具体的な改革案としては結実しないことの可能性が高いといえよう。

### 4. 総合調整機能の充実

上にみてきたように、総合調整機能を充実させるための改革案には一定の構造がある。すなわち、①内閣あるいは内閣総理大臣の機能強化による方法、②内閣あるいは内閣総理大臣の補佐機構を充実させる方法、③各省庁レベルに調整担当官庁を設置し、予算、組織・人事、企画などの機能面から調整を図る、という方法である。

第1の内閣あるいは内閣総理大臣の機能強化は、調整のパターンとしてはトップダ

ウン型の調整となり、垂直方向の調整といえる。それに対し、第3の調整担当官庁による調整は、省庁間の水平的調整であり、ピアツーピア（同僚）型の調整である。第2は形式上では内閣による調整であるから、トップダウン型になるが、実質にはピアツーピア型になろう。このようにみると、調整は一定のレベルで行われることがわかるが、まずはこの調整のレベルからみてみることにしよう。

### (1) ボトムアップの調整メカニズム

調整すべき問題が発生した場合、まずそれを認識するのは現場の担当者である。しかも調整すべき問題である以上、現場の担当者が複数存在するはずであるが、それも異なった組織あるいはセクションに属する複数の担当者であり、したがって異なった基準で仕事をする。だからこそ、調整すべき問題が発生するのであるが、まず第1の調整レベルは、こうした現場の担当者同士（担当課同士）の調整である。現場の担当者同士の調整は、担当者に与えられている裁量の範囲で行われなければならないが、その裁量の範囲内で調整ができればそこで調整問題は解決される。だが、裁量の範囲内で調整ができなければ調整レベルの上昇が始まる。調整レベルの上昇は、調整専門の担当者のレベルまでまず上昇する。調整専門のレベルとは行政組織でいえば、総務系（各局総務課あるいは官房総務課）になろう。この総務系レベルの調整が第2の調整レベルである。すなわち、総務系同士の調整が行われる。このレベルで調整問題が解決されるならば調整レベルの上昇は終わるが、問題が解決されなければ調整レベルはさらに上昇する。

第3のレベルは組織の最終的決定権限を有する長のレベルである。大臣・長官あるいは次官のレベルで、組織同士の調整が行われる。実際に行われるか否かは別として、論理的には次の内閣レベルと分離される調整のレベルが存在しよう。

第4のレベルは、行政全体に対して最終的責任を負う内閣の段階での調整である。内閣の構成員は、大臣あるいは（行政長官）であるが、内閣レベルの調整は組織の長としての立場からではなく、内閣の構成員としての立場から行われるのが建前である。

こうした4つの調整レベルは、原則としてのレベルであり、単純化されているが、現実にはこうしたレベルに様々な調整機構が補われている。また、調整官庁レベルの

---

調整と内閣官房による調整を位置づける必要がある（第2-1図）。

まず第1レベルについては、第2レベルと一体となって調整が進められることが多いだろう。そしてその場合には、行政機構における様々なレベルの担当者が調整すべき相手と折衝を繰り返す。すなわち、係長同士、課長補佐同士、課長同士といった同レベルの担当者が調整のための交渉を行う。

また、特定の専門分野に関しては特定の組織がその分野の調整にあたる。すなわち、予算、人事・組織・定員、特定分野の計画等であるが、こうした分野はほとんどの省庁に関係するため、調整専門の組織が形成される。これが調整官庁による調整となるだろうが、したがってこの調整官庁による調整の位置づけは第2レベルと考えてよいだろう。だが、場合によってはレベルが異なることもあろう。

第3のレベルは組織の長のレベルであるが、組織の長は大臣である。しかし、事務レベルでの組織の長は事務次官である。すなわち、組織の長のレベルとしては、大臣レベルと事務次官レベルの2つがあると考えてよいだろう。その一例が、事務次官等会議が正式にあり、また内閣官房に設置される各種の本部・連絡会議等であるが、そこには事務次官等会議の構成員がメンバーとして参加している。

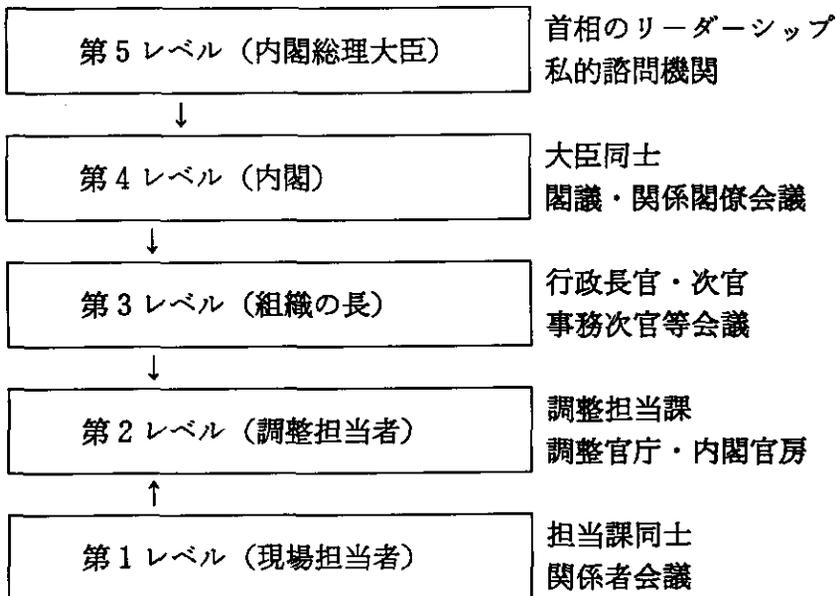
第4のレベルである内閣レベルの調整は原則として閣議による調整である。しかし、閣議による調整は閣議自体が慣例として調整の場として運営されていないため、閣議以前に調整すべき問題を解決するための仕組みがもうけられる。いうまでもなくこれが各種の閣僚会議や内閣官房等の補佐機構である。だがこれらの調整メカニズムは第4レベル以前に調整がされるため、各種の閣僚会議は第3レベルに位置づけられようし、また内閣官房や内閣法制局の場合は第2レベルとして機能する場合が多いと考えられる。

また、内閣での調整は政治（政権党）レベルでの調整をも意味しているため、事前に政権党との調整が行われる。本来政治レベルの調整は国会を中心に行われるべきものだが、閣議以前に政権党との調整が行われるのが慣行となっている。これらの政治レベルでの調整は、多くの場合行政官がかかわっていると考えられる。

この第4のレベルについては、内閣レベルと内閣総理大臣レベルを分ける必要があるかもしれない。内閣官房は内閣総理大臣の補佐機関ではなく、内閣の補佐機関であ

る。そのため、総理大臣の私的諮問機関が設置されることになるが、この私的諮問機関が内閣総理大臣のリーダーシップのもとに実質的な調整を行う場合には第5のレベルを設定する必要があるだろう。以上のごとく、原則としてボトムアップの形式で行われる省庁間調整を想定して、調整のレベルを検討してきたが、これらを表にすれば、以下のごとくになるだろう。

第2-1図 調整のレベル



日本の行政は基本的にボトムアップによる積み上げ方式がとられているため、調整メカニズムとしては第2レベルがもっとも重要となる。すなわち、第1レベルの場合には、そこで問題が解決されなければ、第2レベルに上昇するし、また第3レベル以上の場合も、実質的には第2レベルに戻されて調整されることが多いと考えられる。また、トップダウンによる上からのリーダーシップを発揮して調整を行うことは、その是非を別にしても、きわめて稀であるが、たとえそうした場合でも実質的には、第2レベルでの調整が重要な焦点となる。

---

第2レベルの調整が重要であるということは、調整担当課や調整官庁による調整が十分に機能しない場合には、セクショナリズムが表面に浮上したり、政治家による調整に依存するなどの様々な問題が生じてくることになる。そこで第2レベルの調整について検討することにしたいが、まずは内閣官房による調整から考察しよう。

## (2) ボトムアップとトップダウンの融合型調整

上で述べたように第2レベルにおける機能の充実が重要である。第2レベルは基本的には水平的関係における調整であり、ピアツーピア型の調整である。そのため、問題がこじれた場合には、様々な弊害が生じてくる。そこで、基本的には水平的関係を維持しながら、垂直的性格を第2レベルに導入し、そこでの調整機能を充実させる方法を検討してみたい。すなわち、ここでは、第2レベルの中でもトップダウン的性格を有し、かつ実質的には行政官同士の調整となる内閣官房による調整に焦点をあててみたい。

第3次行革審の中間答申にもあるように、内閣官房に関しては、「室長の格付・処遇、政策対応の機動性の確保」が改革の対象として指摘された。だが、現在の内閣官房は、すでに述べているように、各省庁からの出向職員によって構成されている。そのため、出向職員は出向元の出身官庁と出向先の内閣官房の両者に等しい帰属意識を有することが優等生的な内閣官房職員となろう。

しかしながら、両者の利益が対立した場合、どちらかの利益を優先する必要がでてくることは避けられない。そうした場合、現実的にはやはり、出向元官庁の利益を優先したり、あるいは出向元官庁の利益を前提にして調整を図るといった事態を想定せざるをえないと考えられる。なぜなら、やがては戻ることになる親元に叛旗をひるがえすことは困難であろう。

その意味では、室長の格付・処遇の問題ではなく、現実の帰属の問題となる。では、どのように対応すればよいのか。ひとつの解決方法は、内閣官房の職員は各省庁を退職してから採用するという方法である。

現在のキャリア組の人事管理では、数の少ない上のポストになればなるほど、退職者を増やさなければならず、同期から次官が誕生すれば、原則としてその次官以外は

すべてが退職している。そのために「天下り」先を確保し、あるいは「天下り」先をあっせんし、あるいは「天下り」先をつくりださなければならない。これが省益重視の行動様式を支え、一家意識を形成し、セクショナリズムを強化する主要な原因である。

したがって、これらのキャリア官僚を「天下り」させる代わりに、内閣官房で採用することが現実的に可能である。もちろん、すべての退職者を内閣官房で採用することはできないが、少なくとも1～2割は内閣官房でライフワークとしての公務員キャリアをおくることができよう。しかも、彼らは出身省庁の内部を十分に理解しており、政府としての利益も理解できるベテラン・キャリア公務員である。出身省庁に気兼ねなしに存分に全体の利益を主張することについては、現在の出向方式より優れていると考えられる。

このような内閣官房における退職公務員の任命は、当然のごとく政治的任用となるであろう。必要なら、政治家を起用してもよいが、行政官同士の調整が重要な日本の慣行のもとでは、政治家を採用しない方が調整問題を解決する能力は高いと思われる。

この方式は、問題となっている「天下り」を減らすことに一定の効果があり、運用次第ではバランス感覚の高い公務員を積極的に採用し、高いステータスと処遇を与え、内閣官房を第2の職場として活躍してもらう場を公務員の側に提供することができる方法である。また、この方式は、調整レベルを第2から第3へと高めることにもなり、政治的リーダーシップを発揮する余地を残すことになろう。

このような内閣官房の改革は、将来的には第1臨調の提唱した「内閣府」構想につながっている。すでに述べているように、第1臨調の内閣府には内閣補佐官が設置され、予算や企画・人事を担当する機関がおかれ、内閣あるいは内閣総理大臣のリーダーシップの下にこれらの業務が遂行されるという構想である。政治的リーダーシップを発揮するためには不可欠の改革であると認識されているが、行政側の抵抗がきわめて大きいことも事実である。だが、戦前から続いてきたセクショナリズムを打破し、戦後の政治・行政関係を一新するためには、全体の利益を理解できる有為の公務員を育て、その良識に期待すると同時に、政治的リーダーシップによる改革が今こそ必要であろう。

### (3) 省庁間調整から省庁内調整へ—大省庁制への統合再編

総合調整機能を充実させるための第2の方法は、調整問題を質的に変換することである。すなわち、上に述べてきた議論はすべて省庁間調整を前提にしているが、日本の行政のセクショナルリズムは各省庁の独立性が強いことを特徴としているため、調整問題を省庁内の問題に転嫁するという方法が効果的であると考えられる。換言すれば、組織間調整の問題を組織内調整の問題へと転換することであり、その前提として、第3次行革審の言葉を借りれば、「大きくくりな事務配分体制を目指した」省庁レベルの再編が必要となる。

たとえば、道路に関する権限の混乱がしばしば指摘されている。これは道路を建設することを主眼とした建設省、道路運送業の保護・規制を主眼とした運輸省、道路交通の警察的規制を主眼とした公安委員会の3者が、縦割りを前提として、道路に関する行政を行うからにほかならない。

こうした状況を解決する方法は、自治体を中心として道路に関する行政権限を再編成することが最善と思われるが、ここでは中央省庁に限って考えることにすれば、交通という観点から中央省庁の権限を再編成することが解決の糸口となる。すなわち、建設省の道路局と運輸省の道路交通局を1つの省庁として統合し、道路に関する調整問題を省庁内調整の問題へと転換することである。道路局を運輸省に入れる方法、あるいは道路交通局を建設省に入れる方法などが考えられるが、交通省を新設することが望ましい。この交通省には、建設省の道路局と河川局、運輸省の各局、総務庁の交通安全対策を統合する。さらに、交通警察も交通省に統合する必要があるだろう。建設省に残っている都市局・住宅局は、国土庁と統合して国土省とし、ここに北海道開発庁と沖縄開発庁を含めて、建設省的国土省として再編成することが考えられる。

この交通省・国土省の新設のほかに、文部省・科学技術庁を中心とした教育科学省、地球規模の環境から省エネ・居住環境などを担当する環境省、経企庁・通産省を中心として経済政策を担当する経済省などが考えられる。これらは行革審の中間報告にある「より大きくくりな事務配分体制」を考慮しており、現在の1府12省8大臣庁体制を1府10省位の大省庁体制に統合再編し、多くの省庁間調整問題を省庁内調整問題に転換する必要があるだろう。だが、それでもなお調整問題は残る。たとえば交通と環境

の問題、環境と国土の問題、国土と交通の問題などあらゆる省庁間関係に調整問題が生じてくるはずである。したがって、上に述べた内閣官房の並行的な改革が必要となる。

#### (4) 個別調整機能の充実

総合調整機能の充実に関して、触れておかなければならない点として、個別調整機能の充実がある。個別調整機能とは、いうまでもなく、予算、組織、人事、企画の機能面からの調整を指すが、まずは予算による調整からとりあげたい。

##### ① 予算による調整—主計局の内閣移管

予算による調整機能の強化は、戦前から議論されているように、予算編成を内閣主導にするためにはどのような方法が考えられるかが主要な論点である。日本の予算編成システムは基本的にボトムアップの方式がとられており、課単位で作成した予算を局単位でまとめ、局ごとの予算をさらに省としての予算として作成して、大蔵省に提出し、それを大蔵省主計局が査定するという方式である。そのため、課同士の予算分捕り合戦からはじまり、局同士、さらには省庁間での取り合いとなり、最後は政治折衝という形で決着をみる。その間、政権党の議員からの要求や圧力団体からの強力な陳情が担当部局に繰り返される。そのため、概算要求以前の段階で各省に対して要求基準枠を示し、省レベルの予算の段階で、省庁間争いを未然に防止しようとしているが、現実には熾烈な戦いが繰り返されている。

こうした行政の担当部局を中心とした予算の分捕り合戦は、ボトムアップ方式のもとでは不可避であり、圧力活動は原案を作成する担当課に対してむけられることになる。こうして政治的圧力との合意を得た予算原案は、大蔵省による査定を経て、事務的・技術的経費から順次確定していき、政策的判断の必要な項目は折衝レベルを上昇させながら確定していく。そのため高度な政策的判断は最終の段階でしか発揮されないシステムとなっている。

このようなシステムでは、たとえば430兆円の公共投資枠に関して、生活関連公共投資の拡大を政策的に優先しても、各省レベルの様々な施策が先行し、ボトムアップの過程で枠を確保していくため、政治的リーダーシップが発揮しづらいこと

---

になる。そのため、予算編成過程を内閣主導で行う方法が議論されるわけだが、その際、大蔵省主計局の内閣への移管が焦点となる。

大蔵省としては、最大の局（官房を除く）が移管されるとなると、省としての伝統や勢力は維持できないため、強力な反対を展開してきた。しかし、戦前から改革案として提案されており、それが実現しないという事実は、逆にみれば、大蔵省のセクショナリズムに対する強力な是正策であることを意味しているのではなかろうか。

## ② 組織・人事による調整—人事院の強化と職階制の導入

組織による調整とは、現在の総務庁による機構・定員管理を意味しているが、その主たる機能は行政組織の肥大化の抑制である。1967（昭和42）年の総定員法の制定以降、行政組織の肥大化の抑制という意味ではこの機構・定員管理が機能していると評価できようが、人員配置の変更を積極的に展開できるわけではない。このような意味では組織と人事は関連しており、組織と人事が一体として論じられることになるが、定員管理は人事管理の中の一部にすぎない。

第3次行革審の中間報告に比較的詳しく論じられていたように、採用から昇進、退職にいたる人事管理は原則として各省庁が独自に行っている。各省庁のセクショナリズムを抑制するためには、この人事権の問題になんらかのメスを入れなければならないはずである。中間報告でも「一括ないし共同採用方式の導入について検討する」と述べられていたが、採用試験を行っている人事院をどのように再生させるかがその際に重要な論点となろう。

現在の人事院は、占領改革に対する反発から生じた人事院廃止論をどうにか克服したものの、人事行政における公平性の観点からの業務（採用試験・給与・苦情処理・服務など）に限定されてきた。このような現在の人事院を再生させ、採用試験のみならず採用自体も人事院の担当とし、そこから前述の職階性への移行をはかっていくべきであろう。職階性の導入された部分に関しては、人事院がすべての人事管理を行うことが望ましいであろう。

将来的には組織管理と人事管理を一体化し、内閣の下ですべての組織・人事管理を行うことが「日本国事務官」の形成に必要であろうが、それへ移行していくため

の過渡的手法として、現在の人事院の強化と職階性の部分的導入という方法が考えられよう。また職階性を導入することが必要な職位は課長職までであると考えられるが、それ以上は政治任命として政治的リーダーシップを確保する方が重要であろう。

職階性の部分的導入については、人事院の一括採用が実現した部分からの実施が考えられるが、一括採用とは別に総理府下の大臣庁について実施することが考えられる。すなわち総務庁、経済企画庁、科学技術庁、環境庁、国土庁、北海道・沖縄開発庁の7大臣庁は、比較的小規模でかつ各省行政の調整を主たる任務とする調整官庁であり、現業的分野の少ない組織であることから、職階性を導入することの実現性が高いと思われる。しかもこれらの庁は、行政のセクショナリズムを克服することが任務であるため、自らのセクショナリズムを主張することが制度的に抑制されている。その意味では、総理府の大臣庁で統一的人事管理を実施することは先導的な意義がある。

### ③ 企画による調整—基本計画の法律化

最後に、企画による調整については、第1臨調で企画事務と実施事務の分離、企画の充実が提案され、第2臨調では「総合企画会議」の提案がされたが、どちらも実現されていない。予算のところで述べたように、長期計画などの企画は除いて、通常の企画事務は予算に関連して翌年度事業として課単位で積み上げられるのが現在の方法である。このような事業企画を行えるのは、担当課以外には存在しないのではなかろうか。しかしながら、そこにトップダウン的要素をどのように加味するかが問題となろう。すなわち、上に述べた公務員制度の改革に沿ってトップマネジメントを強化した上で、分野別の中・長期的計画を作成し、それに基づいて単年度事業計画を作成するという当然の方法に移行する必要がある。

とはいうものの、総合企画会議のような審議会形式の組織がそうした中・長期的計画を打ち出し、それを前提にして各省庁が個別の計画をすりあわせるという方式は現実的には困難であろう。やはり、国会が中心となって、法律形式で基本計画を制定し、その法規範に則って各省庁に調整を求めるといった方式しかないと思われる。すなわち、企画におけるトップダウン的要素を実現するのは、法律による計画で

---

あって、首相の私的諮問機関ではない。ただし、経済計画などは経企庁の経済予測に基づいた調整などが機能しなくてはならないであろう。

## おわりに

本稿では、行政システムの再編という課題を総合調整の観点から検討してきた。その意味では、行政が抱える問題点の一部を論じたにすぎない。しかし総合調整に関する議論は、一方では「行政の一体性」を確保する議論であるが、他方では中央省庁のセクショナリズムへの対応でもある。この中央省庁のセクショナリズムが今日の行政の問題点と多くの部分で通じているとするなら、永続的な課題として位置づけなければならない。

「行政の一体性」を確保するという意味での総合調整論は、技術的・手続き的な改革によって達成される可能性が残っているが、中央省庁のセクショナリズムは制度に支えられて長い間に形成されてきた官庁の文化にほかならない。そのため、意識や慣行、インフォーマルな手続きなどに支えられて、閉鎖性や密室性が高く、合理的な手法による改革が困難な分野である。

しかしながら、このような行政の文化を変革しなければ、たとえ情報公開法が制定されても、重要な情報は非公開として隠蔽されるであろうし、行政手続法が制定されても、形式的手続きに隠れて実質的には従来の手続きが生き残るかもしれない。

このような行政の文化を変革するためには、それを支えている制度の変革が不可欠である。すなわち、国の省庁が抱えすぎている権限や財源を自治体へと配分する分権化が基本であるが、それと同時に、すでに指摘しているように、省庁の再編成、内閣官房の改革、主計局の内閣移管、職階制の導入、組織・人事管理の改善、企画機能の充実等を図る必要がある。さらに加えて、行政の閉鎖性・秘密性を制度面から打破することもきわめて重要である。

具体的には、まず第1に、行政手続法を一刻も早く実現することである。すでに法案は作成されており、内容的には依然として問題が残っているものの、それらは今後の改正をまつことにして、実現を図るべきであろう。不透明な行政指導や許認可に関する裁量など、行政手続法によるこうした裁量行為のルール化は、国民の行政に対す

る信頼性を回復する第1歩であり、行政の公平性を確保するための基本的要素であるのみならず、政治の不当な介入をさけるという意味でも効果がある。

第2には、情報公開法の制定が緊急の課題である。自治体については、情報公開を制度化した都道府県が40、市町村区では193（93年4月現在）にのぼっており、いまや常識になりつつある。ところが、国はまったくその意向をもたず、参議院野党から提出された法案に対しても無視し続けている。国家機密という問題もあるが、自治体並みの情報が公開請求されたら、不公平や不正が明白になってしまうからではないか。ある官僚は、「地方に至るまで何万という公共工事について指名業者の選定理由の資料をつくるのは大変な作業だ」という意味の指摘をしたという（朝日新聞、1993年6月5日）。行政と政治が一体となって業界と癒着した構造からは情報公開は生まれえないが、新しい政権では実現の可能性は残っている。

第3に、この問題と関連して、公共事業の入札方法を会計法の原則に戻して一般競争入札制にすることが指摘できよう。金丸事件とその関連の政治献金問題でより一層明白になったこととして、指名を受けるために業者は献金するという事実がある。指名を受けなければ談合にわれず、指名を受けさえすれば後は順番をまつのみ、という建設業界の体質と、その体質故に指名競争でなければならないという行政の過信が悪循環に陥っている。たとえば、1992年11月の中央建設業審議会の答申では、制限付き一般競争入札制度でさえ、「入札審査、施行監督等の事務量の拡大、ダンピングの発生の恐れのほか疎漏工事を排除するための客観的条件の付け方につき技術的に検討すべき課題が存在するため、現状において導入することは困難である」と述べられているが、指名制度だからこれらの問題が解決されているというわけではなく、単に回避しているにすぎない。すでに一般競争入札を導入している自治体もあり、行政にとって不可能ではない。むしろ国はこの腐敗の泥沼から身を引くために、率先して一般競争入札制を導入する必要があるのではないか。

〈参考文献〉

1. 山崎丹照 『内閣制度の研究』(高山書院、1932年)
2. 第1次の臨時行政調査会の答申 『自治研究』第41巻臨時増刊11号(1964年)
3. 辻 清明 『新版日本官僚制の研究』(東京大学出版会、1969年)
4. 内閣制度百年史編集委員会編 『内閣制度百年史』上下(大蔵省印刷局、1985年)
5. 政管理研究センター編 『季刊行政管理研究』32号(1985年12月)
  - ・大森 彌 「総合調整機能をめぐる今日的視点」
  - ・片岡 寛光 「総合調整の一般理論に向かって」
  - ・岡本 康雄 「現代の組織と調整過程」
  - ・武藤 博己 「総合調整議論の特徴と課題」
6. 臨調・行革審OB会慣習 『臨調・行革審——行政改革2000日の記録』  
(行政管理研究センター、1987年)
7. 日本行政学会編 『内閣制度の研究』(ぎょうせい、1987年)
8. 総務庁長官官房総務課 『「総合調整」の概念の明確化に関する調査研究報告書』(1987年)
9. 民間政治臨調 『日本変革のヴィジョン』(講談社、1993年)
10. 山口二郎 『政治改革』(岩波書店、1993年)

## 第3章 分権型政治・政策システムの条件

### はじめに

1993年、日本の政治・政策システムは、ポスト冷戦時代の世界秩序再編成過程の余波を受けながら、ついに「55年体制」の崩壊という大変革の渦に巻き込まれることとなった。しかも、この政治のシステムの変革は、「企業中心社会」「働きすぎ社会」など、日本型経済システムの見直し・改革との関連を抜きには考えられなくなっている。要するに、「政治改革」「行政改革」「経済改革」などが、それぞれの範囲のなかだけでは完結できなくなり、日本型社会全体がリストラクチャリングの時を迎えているのである。

第1、2章ではこうした変革の時代のなかで日本の国政を、21世紀への新しい進路を堂々と議論し、選択できるような志高い政治につくりかえてゆくためには、どのような内閣・国会・官僚機構などの改革が必要となるかが論じられた。いってみれば、国レベルの政治的意思決定機能を、透明で質の高いものに改変する方策が検討されたわけである。

しかしいうまでもなく、これは決して国政の機能を量的に大きくすることを意味するものではない。むしろいま、政治・行政・経済を結ぶ「日本型システム」の作動を転換するもう1つの鍵としてクローズ・アップされているのは、「国家」ないし「中央」のスリム化と「社会」・「地域」の強化・自立化、いいかえれば「分権化」というテーマである。すなわち、一党支配、金権政治、官僚統制、東京一極集中、系列・業界的結合など、これまで政治や行政や経済の領域で、改革への強い障壁となってきた「不透明な権力の塊」（序章参照）群は、1つにつながって「日本型集権システム」をなしてきたといわれるのであり、「分権化」が、改革のキー・ワードとしてクローズアップされているのは、このためにほかならない。

本章では、アプローチの角度を変えて、21世紀をめざす日本の政治・政策システム改革の一環として、この「分権化」の問題を取りあげ、検討と提案を試みたい。

---

## 1. 「日本型集権システム」とその弊害

### (1) 日本型政治・政策システムの「集権」性

議論の出発点としてまずたしかめておくべきことは、日本社会あるいはすくなくとも日本の政治や経済は、今日の分権化論によっていわれるほどに、集権ないし集中の性格が強いといえるのかどうか、またもしそういえるとしたら、それはどういう意味と程度においてか、ということである。

#### ① 集権説

この問題についての1つの見方は、日本を官僚主導の強い中央集権性をもった国とみる見解である。

この見解は、第2次大戦後の行政学・財政学・政治学の通説であり、またジャーナリストの多くも、一党支配と官僚支配の結合による補助金・公共事業・財政投融資など、中央政府・与党の資源配分力を重視し、「補助金政治」・「土建国家」などといった「日本型政治」のイメージをつくりあげてきた。

この集権説は、1970年代以降いつとき後退したが、80年代末～90年代の政治改革論議のなかで再び勢いを盛り返してきた。

たとえば、第3次行政改革推進審議会（第3次行革審）の「豊かな暮らし部会」における「パイロット自治体」制をめぐる論議に関連して、同審議会の民間出身委員などから、改めて「日本型集権」の弊害が強く主張された。

「パイロット自治体」制（正式名「地方分権特例制度」）は、北欧のフリー・コンミュニオン制や中国の経済特区、日本の政令指定都市制度などをヒントに、一定の規模と行財政力をもつ自治体に、試行的に法制上の特例を認め、①国や県などの権限の委譲、②補助金の一般財源（ヒモがつかず自由に使える財源）化、③起債許可制の撤廃などをはかろうとしたものであった。いいかえれば、中央省庁のもつ許認可権・監督権や補助金配分の権能を縮小し、自治体の権限強化をはかる実験案だったわけである。

しかし、この提案は結局中央省庁と審議会内の官僚OBの抵抗で挫折し、法制上の改革ではなく、運用上の特例措置に薄められてしまった。

この制度を推進した人々からみれば、これは「統一性、国際性、広域性、公平性、安全性、専門性、効率性」という理由のもとに、法的な権限を中央に保持しようとする「霞が関の論理」の勝利であった。与党自民党の権力も、結局はこの「霞が関の権力」に依存して成り立っており、こうした政治・行政一体の集権構造こそ日本に本当の「豊かなくらし」と民主主義を実現することを阻んでいる最大の要因だといっているのである（参考文献1）。

「日本型集権システム」をめぐる近年のもう1つの有力説は、いわゆる「昭和16年体制」論である。この見解は、とくに東京一極集中の弊害に注目し、その原因は、第2次大戦中につくられた戦時統制の仕組みが、打破されないままに存続している点にあるという。すなわち、戦争中「帝国国策要綱」に基づいて、①商品・施設の規格基準の国による統制、②国民学校による人間規格の統制、③業界・職種団体の一本化とその全国事務局の東京集中などが実施されたが、それらが戦後解体されず存続し続けたことにより、「官僚主導型業界協調体制」ともいべきシステムができあがった、というのである。

この集権システムは規格大量生産の時代であった高度成長期には、たしかに日本経済の競争力を高めたが、多種少量生産、多様化・情報化時代に入ると、かえって日本の経済効率を相対的に低下させているのであり、こうしたシステムと時代のミスマッチを解決することこそ、こんにちの改革の基本的な課題だというわけである（参考文献2）。

いうまでもなくこうした日本＝集権社会論→分権改革論は、今日「改革」を標榜する勢力に多かれ少なかれ共通する見解であり、そのなかに不協和音を蔵しながら、ともかくボリュームを一杯に上げて「分権化」の混声合唱を奏でているわけである。

## ② 分権・相互依存説

このように、いまや日本＝集権社会論は、時代の流れに乗った自明の議論のように受けとられがちだが、少なくとも学問的には、日本を欧米などとは異質な集権社会とみることに反対する見解も依然として有力である。

この立場からの代表的な見解は、次のように主張する。

すなわち、①現代福祉国家のもとで、ナショナル・ミニマムともいわれる行政水

---

準を実現するには、どの国でも中央政府と地方政府の協力・相互依存が必要となったのであり、国による地方政府活動の活用・標準化は、日本だけのことではなかった。②現代の地方自治は、こうした中央—地方の相互依存のもとでこそ行われるのであり、そのもとで日本ではむしろ他の先進国以上に地方政府の活動量は大きかった。③また、政党・政治家の介入で中央—地方関係が政治化されたことにより、政治過程を通しての地方から中央への影響力行使も相当程度強まったので、一方的な中央統制という見方はあてはまらない。

こうした理由から、日本を特に集権性の強い国のようにみるのは間違いであり、それなりの分権性・多元性をもった政治システムとみるべきだというわけである（参考文献3）。

集権—分権論議には、中央—地方関係だけでなく、国家—社会の軸も絡み合っただざるをえない。政治・行政を含めて、国家が民間の経済や市民生活にどれだけ強い権力・規制力を行使する「強い国家」であるか、ということも、社会全体のなかでの権力の集中—分散を測る基準であるからである。

この面から、日本は「強い国家」とはいえないという見方も打ちだされている。

日本経済成功の「奇跡」を、政府の産業政策や金融政策の有効性から説明する「発展指向型国家」モデルが、いつとき強い影響力をもったが、これに対して「日本=弱い国家」説は、日本経済成功の鍵となった自動車や機械工業の生産性向上は、通産省の産業政策や大蔵省の金融政策とはあまり関係なかったことを力説する。すなわち、これらの産業はむしろ官僚統制から自立して企業組織あるいは地域産業のネットワークを生かし、「柔軟生産体制」(flexible production system)をつくりあげたことによって成功を収めたというのである（参考文献4）。

もちろん日本経済は、たんに市場メカニズムがはたらいたことによって高度成長を遂げたわけではなく、そこには経済外的（政治的）な作用もはたらいていた。しかし、その「政治」とは中央政府の力というより、変動する市場に対応できる柔軟な反応力をつくりあげた地域的・社会的な力（商工会議所・業界組織・協同組合・労使結合や自治体など）だったというのである。

これは、政府主導の発展指向型国家説に対立するだけでなく、日本=集権社会説

とも両立しにくい所説だといえよう。

このように、分権化が日本型社会システム改革の鍵であるといわれている一方で、日本はすでにそれなりに分権化された国であり、この分権性にこそ日本型システムの特徴・成功の秘密があったのではないか、というほとんど正反対の見方・モデルが打ちだされているわけである。もしこうした見解が当をえているとしたら、単純な分権化論は、少なからず的はずれな空論ということになってしまおう。

### ③ 「分権を埋め込んだ集権」説

一方ではヒエラルキー性の強い集権の国、他方ではネットワーク型の相互依存と分権の国という、まったく対照的なモデルが競合しているというのは、まことに興味深い現象であり、それこそ日本型政治・政策（＝権力）システムの謎めいた性質のあらわれなのかもしれない。

この2面性をどちらか一方に単純化せず、統一的に説明しようとする見解も、存在する。たとえば、日本企業の組織原理と関連させながら、日本の政治形態についての2つの異なった見解－開発国家（発展指向型国家）論と多元的国家論－を統一的に説明しようとする考え方がある。

すなわち、日本の官僚組織は、一方ではそれぞれの管轄地盤である利益集団の動きや要求に対応して、その代理人として行動するのであり、常に国家の権威で一方的に管轄地盤利益を規制しリードするほど、強力な存在ではない。

しかし他方で官僚組織は、その行動が公共の利益にもとづくものであることを主張し、必要な場合にはそれを押し通すだけの政治的資源（予算・財政投融资配分・OB官僚を交えた人的ネットワーク・法案提出権と族議員の巻き込み・行政指導など）も有している。

この両方の面をつなぎ、連動させているのが日本型企业と類似した官僚制の組織原理だということである。

日本の中央官僚は、日本企業の従業員と同じように特定の専門に固定されず、集団のなかで働き、頻繁な職務転換を経験する。そのなかで色々な管轄地盤と接触し情報をもつため、政策の策定においては現場ユニットに大きな裁量＝決定権限が与えられる。担当者やユニット間で判断や意見が食い違うときは、交渉的な調整に

---

よって決定がはかられるのが普通である。

それぞれのユニットの管轄権は相当大きな自立性をもつため、総合調整が困難になり全体としての効率を損なう傾向（セクショナリズム）もあるが、これは官僚組織がもつ一種の分権的な性質のあらわれである。

他方官僚は、人事の面では準終身雇用ともいえるランク・ヒエラルキーの上で競争させられ、その昇進や退職後の身分を左右されるため、「省益」や省庁間の調整機関（たとえば大蔵省主計局）が提示する「国益」の範囲を逸脱することはなく、むしろこうした全体利益実現のための貢献度をめぐる競争を演じているともいえる。これは、官僚組織のなかに暗黙にはたらく集権的なメカニズムである。

こうしたメカニズムは「官僚制多元主義」と表現されるが、ここでは仮にこれを、「分権を埋め込んだ集権」とでも呼んでおくことにしよう（参考文献5）。

こういう仕組みは、管轄地盤が安定し大きな政策目標を変更・革新する必要のない時期にはうまく機能するが、環境の変化がはげしい時には逆に保守化し、守旧化して改革を阻害する。今日の日本型政治・政策システムの問題点は、この「分権を埋め込んだ集権」の機能不全（「官僚制多元主義のディレンマ」）として説明できるわけである。

ただし、この見解は中央—地方関係の視点が稀薄なため、日本型政治・政策システムにおける分権—集権の絡み合いについての興味ある見方でありながら、今日の分権化改革の問題に直接的な答えを用意する論理装置は備えていない。

## (2) 「日本型集権システム」とその「成功」

集権—分権を軸にした日本型社会のとらえ方を、大ざっぱに3種類ほどの所説・見解に整理してみた。それぞれに妥当する側面があることはいうまでもないが、筆者の見方は、どちらかといえば③の系列のアイディアに近い。

分権説がいうように、日本の国家—社会関係や政策決定過程は、中央—地方であれ、官庁—クライアント（行政施策の受益者・顧客集団）であれ、上司—部下であれ、垂直的な統制関係を通じて動いているように見えながら、実質的には交渉・調整関係の性格が強く、そこに分権的・相互依存的なダイナミズムがはたらいっている。

たとえば、福祉・教育・農業・建設など多くの分野のクライアント団体や自治体の事業部局などが、総論的には補助金・機関委任事務をつうじた中央統制を批判しつつ、各論では結局国の法律によって権利・権益を保障する制度や補助金の確保を求める行動をとってきたのは、「持ちつ持たれつ」の相互依存関係が、国一地方・社会集団の間にはたらいてきたことの証しでもあろう。

こういう意味では、わが国の政治・政策システムは、相互依存的なネットワーク・システムの色彩を色濃く織り込んできたといえる。だがネットワークというのは、必ずしも常にヨコ型のフラットな相互依存とは限らない。分権・相互依存型のシステムであればあるほど、ネットワークの結節機能が重要になる面があるのである。

すなわち、それぞれのユニットが分権的に機能すればするほど、政策的な分裂・断片化を回避するには、それらになんらかのかたちで統一性を与える調整システム・結節環の機能が重要になる。わが国の場合、対外的緊急時には、時として政府首脳の決断が、政策ネットワークを統合し方向づける明示的な決定・結節機能を発揮することがあるが、こうしたケースは稀で、通常は調整システムの中心そのものが交渉・談合的なネットワーク（これを「コア・ネットワーク」とでも呼ぼう）の姿をとる。

コア・ネットワークは、閣議、次官会議、自民党政務調査会・総務会や政府・与党連絡会議、各党国対委員長会議や官庁・政党一クライアント団体交渉のように公式の形で行われることもあるが、一党優位体制のもとでは、そのまわりに政・財・官界人の私的な会合や半ば私的な諮問機関、研究会、懇談会、私的陳情などのインフォーマルなコア・ネットワークが形成されることが多かった。むろんどの国でも、こうしたインフォーマルなコア・ネットワークは存在するが、長期にわたって一党優位体制が続いたわが国の場合、交渉・調整過程が党内化・裏面化されることが多く、コア・ネットワークのインフォーマル化、「フェイス・ツー・フェイス」化がより強いものとなったのである。

このように、コア・ネットワークがインフォーマル化、フェイス・ツー・フェイス化されると、政治・経済アクターたちの重要な情報へのアクセス度も政策決定への影響力も、このネットワークに加わるか否かによって大きく左右されることになる。こうして、一見分権と相互依存によって動いているように見える政策ネットワークを、

---

調整・統合する結節環（不透明な権力核）の比重はかえって重くなり、集権性が強められる傾向が生じるのである。

東京一極集中も、ある程度までこうしたメカニズムから説明できよう。すなわち、東京以外ではえられない情報や影響力、人脈などへのアクセス、いかえれば政策ネットワークの結節環としてのコア・ネットワークへのアクセス動機が、政治・経済アクターたちのなかに強くはたらき、政治・経済の頂上組織の東京を舞台とした近接地性を極度に強めたのではなかろうか。

以上述べたように、①系列の集権説が強調する「統制・ヒエラルキー型集権」や②系列の分権・相互依存説がいう「相互依存・ネットワーク型分権」よりは、③型の「調整・ネットワーク型集権（「分権を埋め込んだ集権」）システム」モデルの方が、今日の日本型政治・政策システムの特徴をよりの確にとらえているように思われる。

このシステムが、日本の経済的「成功」に寄与した面をもつことはまちがいない。

先に第3次行革審でのパイロット自治体制への抵抗の論拠が、政策の「統一性・広域性・効率性・公平性」などであったことをみだが、たしかに現代日本の政治・政策システムはその質はともかく国富の地域・セクター間の均てん力・再分配力において、先進国（福祉国家）の中でも高いレベルにあった。

これらを実現したのが、一党優位制と結びついた許認可、機関委任事務、補助金、財政投融资、行政指導といった行政的集権装置だったわけであるが、前述のようにこれらの装置が一方的・統制的な集権システムとして機能するよりはつねに相互依存的な交渉・調整メカニズムを組み込んで作動したため、かえってより有効かつ柔軟にはたらいた面があったのである。

「昭和16年体制」説が指摘しているように、規格大量生産時代を背景に、この集権・集中システムは、高い行政効率・経済効率を実現し、高度経済成長の条件をつくった。だが、それだけのことなら他の福祉国家とさしたる違いはなかったはずである。

日本の「経済的成功」がとくに顕著になったのは、むしろ多くの福祉国家が困難に陥った1970年代後半以降においてであった。その理由は、この集権・集中システムがたんなる集権ではなく「分権を埋め込んだ集権」であったからであろう。事実、日本型システムの「優位性」認識がかつてなく高まったのは、むしろ多種少量の「柔軟生

産」が威力を発揮するようになった80年代だったのである。

### (3) 「ジャパン・プロブレム」から分権化へ

しかし、この「調整・ネットワーク型集権」システムの「成功ストーリー」も、1985年ごろを境目に揺らぎを見せはじめた。いうまでもなく、対外的な経済摩擦・構造調整問題と国内における東京一極集中問題などの深刻化であるが、国際問題についてはここで詳説する必要はなからう。

第3-1、2、3図は、80年代前半における東京集中化傾向の再燃と、85年以降にあらわれるその社会経済的帰結を示すデータの一端である。みられるように70年代に一旦沈静した東京圏への人口の転入超過は、80年（昭和55年）を起点に再び増勢に転じる（第3-1図）。その結果85年を境に合計特殊出生率の急減（第3-2図）、人口減少自治体数の急増（第3-3図）など、人口と国土のアンバランスを示す兆候が歴然としはじめていたのである。

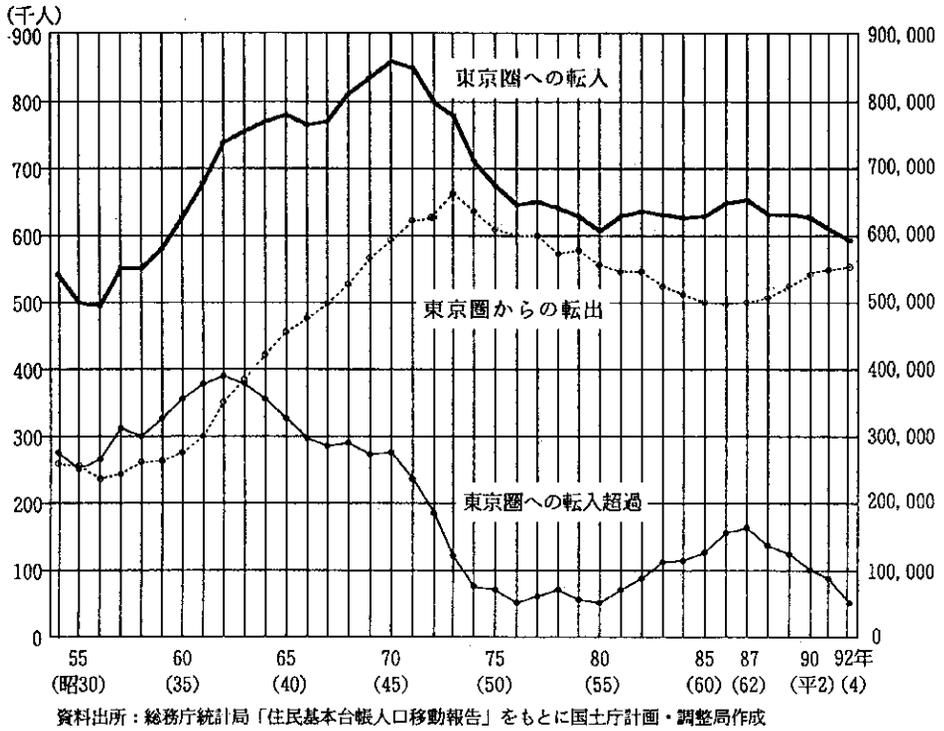
すなわち、東京への諸機能の集中が強まったことは、一面では集積の利益を大きくし日本経済の効率を高めて「成功ストーリー」を現出したが、その反面で地価暴騰をひきがねに、国土全体での人口置換力・地方における社会的活力の衰退など、日本の将来に暗雲を投げかける社会問題（文字どおりの「ジャパン・プロブレム」といってよい）を生みだしたのである。

東京一極集中を生みだした要因として、第2臨調（第2次臨時行政調査会）および第1次行革審（第1次臨時行政改革推進審議会）時代の行財政改革、またこれと軌を一にした国土政策や金融政策などをあげることができる。

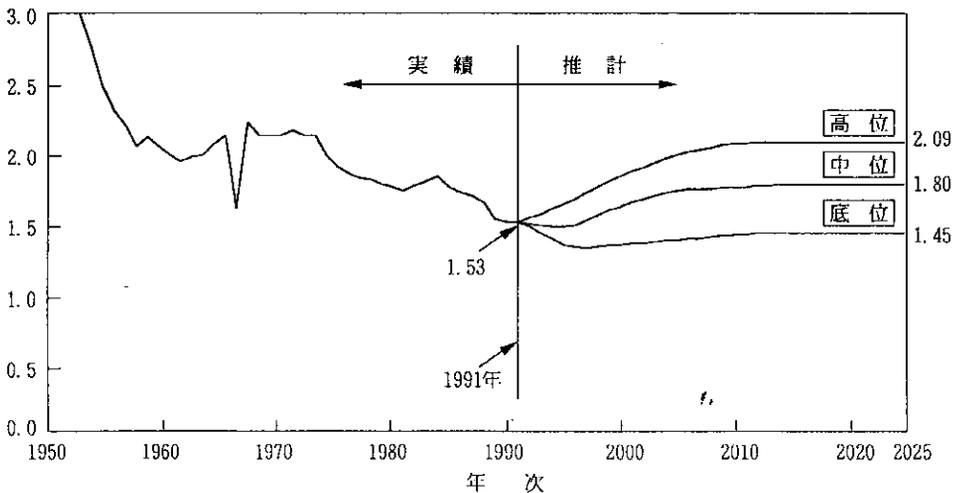
すなわち行財政改革は、国鉄・電電民営化や一般会計の歳出抑制による政府部門全体の抑制をはかる一方、これを推進するため、地方への補助金削減、ラスパイレス指数による自治体人件費統制、標準行政・モデル定数・行革大綱による地方行革の誘導など、中央統制のさまざまな手段を導入した。

その動向は当時、「新々中央集権制」などと呼ばれたが、その指摘は的はずれではなかったといえる（参考文献6）。

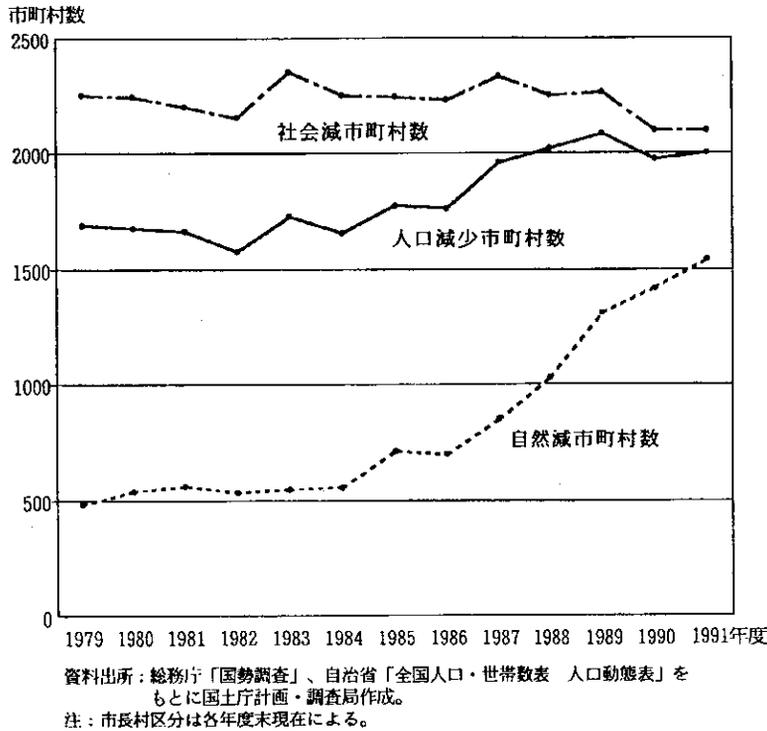
第3-1図 東京圏の人口動向



第3-2図 合計特殊出生率の推移



第3-3図 人口減少市町村数の推移



この新たな集権化は、自治体の間に少ないパイの配分競争を促し、自治体の「東京詣で」や東京事務所開設ラッシュなど、東京集中の動きを呼び起こした。それだけではない。民営化や規制緩和、金融自由化などの改革も、必ずしも「弱い国家」を生み出したのではなかった。

リクルート汚職や佐川急便事件が示したように、高度情報化の進展とこれを背景とした民営化や規制緩和・金融自由化などの動きは、情報産業や都市再開発などにまつわる巨大なビジネス・チャンス＝利権を生んだ。そうしたビジネス・チャンスをめぐるインサイド情報を求めて、東京にはりめぐらされた半ばインフォーマルな政策ネットワーク（私的諮問機関や有力政治家たちを囲む会合・人脈）へのアクセスをはかる新興企業が族生したのも、行財政改革の1つの帰結であった。

国土政策の面でも、1985年の「首都改造計画」、87年の第4次全国総合開発計画は、

---

事実上東京の「世界都市機能」強化を打ちだし、金融自由化政策とあいまったオフショア金融市場の開設・都市再開発への規制緩和などの政策を進めた。これらは、高次機能、国際機能の東京集中を容認する機能を果たしたとあってよい。

このように80年代の行財政改革や国土政策などは、85年以降に明らかとなる「ジャパン・プロブレム」の原因の一部を成したと考えられるが、やがて問題の深刻化とともにその軌道修正を余儀なくされた。

土光敏夫氏が会長をつとめた第2臨調・第1次行革審が終わって、大槻文平氏を会長とする第2次行革審がスタートして以降、行財政改革は新たな段階に入った。第2次行革審では委員の構成が手直しされ、全国市長会など地方自治体関係者が加わった。そのもとで89年に発表された「国と地方の関係等に関する小委員会」は、自治体の広域化とワンセットではあるが、地方への「権限委譲」を提言した。また国土政策の面でも、首都機能の移転・分散や地方拠点の整備などが、5全総をにらんだ主要検討課題として論議されはじめたのである。

やがて、第3次行革審で、「豊かな暮らし部会」を中心に分権論者が顔を揃え、「パイロット自治体」制を主張するにいたって、従来はもっぱら革新自治体や行政学者などの主張であった「分権化」が、行政改革→政治改革の焦点に押し上げられることとなった。

## 2. 分権化の構図

日本の「調整・ネットワーク型集権システム」は、たしかに「分権を埋め込んだ」システムであり、またそうであるが故に行政の統一性・公平性・広域性・効率性などを効果的に実現する上で大きな役割を果たしてきた。しかし、コア・ネットワークのその所在地である東京への富・権力・人材・情報の偏在、コア・ネットワーク自体の不透明さが生む政治の腐敗や矮小性、対外的閉鎖性など、その弊害も次第に大きくなった。こうした政治・政策システムでは、20世紀末変動のチャレンジに対応しえなくなってきたのである。

こうして「分権化」は、保守-革新の図式を超えた時代のキー・ワードとさえなっ

ているのであるが、さてその中身はとなると、文字どおり混線やねじれに満ち満ちており、改革のはっきりした構図が浮かび上がってこないうらみがある。

そこで本節では、まず分権化をめぐる主な議論・アプローチを概観し、何が中心的な争点になっているかを交通整理してみよう。

### (1) 分権化へのアプローチ

#### ① 国土論的アプローチ

分権化への第1のアプローチは、政治・経済活動の空間配置＝国土構造からのそれである。まず、その核となるテーマは首都機能移転である。この課題を強調する論者からみれば、権限や財源の配分の変更などをいかに進めても、形の上で地方に委譲された事務を行う際に国との事前協議が慣行化され、却って統制は強化されているのが実態であるという。したがって分権化を行うには首都を移転して人心一新をはかるとともに、その際に霞が関を根本的に改造する以外にないというのである（参考文献2）。

これと同じ発想ではなかろうが、政府レベルでも国土庁長官の諮問機関「首都機能移転問題に関する懇談会」と内閣総理大臣が開催した「首都機能移転問題を考える有識者会議」が、93年6、7月にあいついで報告（審議の「とりまとめ」）を発表し、首都移転への動きが実際になんらかの形で進む気配となった。

その実現は30年先か50年先か今のところは見当もつかないとはいえ、ようやく政経分離の都市システムの考え方に基づく、首都機能移転のイメージ・方針が打ちだされたわけである。

国土政策からの分権化方策としてこんにち重視されているのは、「地方拠点都市法」であろう。92年に制定された同法は、国土・人口のすさまじいアンバランスを是正し、若年人口の地方定住をはかるとともに、魅力ある就業機会を生む業務核や都市的機能をもった地方の拠点都市地域を形成することを目的としている。

新産業都市、テクノポリス、リゾート法など、従来の地域開発法は生産機能を中心とした特定産業の地方立地をねらい、国が計画し地域指定するものだったが、この法は業務施設・都市機能の内容をふくめ地方の自主的・個性的なアイデア・計画

---

立案を重視し、地域指定も国ではなく知事が行うなど、内発的な地域拠点形成の努力をバックアップするものとされたのである。93年度には岩國哲人氏が市長をつとめる出雲市とその周辺地域、橋本大二郎知事を擁する高知県高知・南国市周辺地域なども同事業の候補地として名乗りをあげ、両地域を含む14地域が指定対象とされ、事業が動き始めようとしている。

国土論的アプローチからの分権化は、この首都機能移転と地方拠点形成の動き回りを軸に進行してゆくのであろう。

## ② 行政改革＝国・地方関係アプローチ

2つ目のアプローチは、中央－地方の行財政関係の転換を重視するアプローチである。

第2次行革審以降、中央→地方の権限委譲問題はようやく切実さを帯びてきた。とくに第3次行革審の「豊かなくらし部会」では、前述の「パイロット自治体制」が打ちだされ（91年11月）、特例とはいえ法制上の措置として、都市計画・農村整備等に関連した権限の地方移管、補助金の一般財源化、起債の一部自動許可制などが検討された。しかし、最終的には法制上の改革とはならず終わったことは、すでに述べたとおりである。

こうした行財政的分権化の停滞に対し、政治改革推進協議会（民間政治臨調）は「分権革命」を主張し、「地方分権基本法」を制定して、①最終消費の実態にあわせた国と地方の税源配分・地方交付税算定の簡素化・補助金の一括補助金化・自治体の起債裁量権の拡大、②国の事務事業のミニマム化とその他事務の地方移譲・機関委任事務の廃止・広域行政に対応する自治体間連合の促進、③地方議会システム、選挙制度の自治体による選択制・政策投票制度の導入などを進めることを提案した（93年1月）。

他方、第23次地方制度調査会では93年4月、「広域連合及び中核都市に関する答申」を公表した。

これは、地方制度の根幹に関わるような改革の検討とは別に、現実的な地方制度の着実な実施を進めることが重要だという観点から、広域行政への対応と一定規模以上の都市の権限強化のため、①複数都道府県または市町村による広域連合（特別

地方公共団体)の創設、②広域連合への国・都道府県からの権限移譲、③広域連合の組織の多様化、④人口30万・面積100平方キロ以上程度の都市への政令指定都市並み権限の移譲などを提案したものである。

これらは、地方制度の基本をひとまず従来の府県・市町村においた上で国—地方関係改革の方策を提案したものだが、これに対して「分権の受け皿」として現行府県制度などを根本的に見直し、道州制型の新しい制度にまで進むべきだという議論があることも周知のとおりである。その一例は、関西経済連合会（関経連）の提言（1989年）である。その提案の骨子は、第3-1表のとおりである。

第3-1表 関西経済連合会の道州制案の概要

	国	広域自治体	基礎自治体
制度・組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小さな中央組織（再編された中央省庁）</li> <li>・最少限の出先機関</li> <li>・郵政・社会保険部門などの効率化・企業化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道州規模の広域自治体（府県制廃止）</li> <li>・強い財源確保力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広域市町村規模の基礎自治体</li> <li>・現行府県並みの権限をもつ大都市</li> </ul>
事務配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防衛・外交・司法・国税など国家の存立基盤維持に関する事務</li> <li>・所得再配分・景気調整など、全国規模の事務</li> <li>・ナショナル・ミニマムの維持、国家の統一性確保のための指針提示と地域間調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地利用、都市計画の調整、交通インフラ、高等教育研究開発など地域発展基盤の整備</li> <li>・基礎自治体間調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画事業の実施、高校レベルまでの教育、保健、福祉、住宅、上下水道など住民生活に密着したサービス</li> <li>・大都市の発展基盤整備</li> </ul>

### ③ 国制論的アプローチ

行政改革＝地方自治的アプローチよりも、さらに徹底した分権改革論として、日本の国制を変更し、連邦制に転換することを主張する動きがある。

連邦制論の最近の典型である恒松制治氏らの見解は、憲法92条を受けて現行地方自治法に代わる「地方主権基本法」を制定することを提唱している。

すなわち、国民主権の趣旨は、主権者たる国民がまず住民としていちばん身近な地方政府にその主権を信託することから始まるので、地方政府（市）の法（条例）が広域政府の法に優先する。

こうして地方主権を出発点に政治・政策システムを考えるならば、まず地方政府が住民生活に必要な公共事務をみずから担当し、個々の地方政府では処理できない広域性・統一性の強い事務を処理するため地方政府の連合体である州をつくる（その規模はあらかじめ断定はできないが、現在のブロックに近い8～10州程度と想定）。

州政府の連合体が連邦だが、その権限はやはり外交・防衛・通貨管理・金融政策・基本法規の制定などに限定される。税財源は、現在の地方税はもちろん地方財源とするが、現行国税を州税と連邦共同税にし、共同税の一部で現行規模程度の財政調整を行う仕組みを出発点にすればよい、という（参考文献7）。

これは、現憲法の枠と抵触しない改革とはいうが、その解釈を転換することで文字どおり国制的な改革を行う提案である。

また大前研一氏の道州制論も、事実上連邦制論といってよく、「もともと国に権限があってそれを地方に分けてあげる」という発想を拒否し、「生活者主権」を出発点に経済的に自立できる単位（道州）を形成し、国は道州の「共同経営体」とすればよいと主張している（参考文献8）。

大前説の特徴は、地域間の財政調整システムをほとんど考えていないことである。すなわち、所得税と固定資産税は基礎自治体であるコミュニティが、消費税と法人税は道州が課税し、これらの団体が5%ずつ国へ移転する上納金で国の事務（国防・外交・社会保障）を行う。道州は経済的に自立できる単位なのでそれぞれが努力すれば、すぐれた政策を安いコストで行う地域には産業が立地・発展し、競争に

よって全体がよくなる、という考え方なのである。

こういうシステムをつくれれば、各道州に首都ができ、遷都など意味がなくなるといなのが、この見解の1つの結論である。

## (2) 「管理された分権」か「変革的分権」か一分権化への2つの道

分権化へのアプローチは、おそらくここにあげた3つに限定できない。たとえば、経済的なアプローチ、すなわち規制緩和や行政手続法の制定、許認可行政の縮小などによる官僚統制の除去、市場や協同セクターの役割増大、中小企業や地域経済の比重増大による内発的な地域発展メカニズムの形成などを重視する見解なども、分権化論の1つの流れといえなくもない。だが、ここでは紙数の制約もあるので、以上の3つのアプローチを中心に分権化論の論理と性格を整理してみることにしよう。

これらの諸アプローチを概観してみても気づくことは、今日の日本の分権論に大きくいって2つの流れがあることである。

すなわち、1つはこれまでの「分権を埋め込んだ集権システム」のつくりだした利益を重視しそれを一気に壊すことをさけつつ、慎重に分権性を拡大し、新システムに軟着陸していこうとする流れ、いってみれば現実主義的な「管理された分権化」の考え方である。これは、時間をかけた首都機能移転、地方拠点形成や広域連合による受け皿づくり+権限委譲論などに共通する発想である。

これに対し、「分権化待ったなし」という立場からの、首都移転のできるだけ早い実現と中央省庁の縮小・改造、地方分権基本法・地方主権基本法・連邦制などによる国一地方関係の根本的転換などを求める主張は、「変革的分権化」の流れと呼ぶにふさわしい。

もちろん、このそれぞれの流れの中にも違いは少なからずあり、たとえば変革的分権化論にも、首都移転重視型の発想と国制改革重視型の発想、府県重視型地方制度改革論と道・州重視型改革論など、まことに多様な変種がみられる。だが、もっとも重要なトーンの違いは、管理的分権化か、変革的分権化か、という点であろう。このいずれの考え方が優勢を占めるかによって、分権化の性格は大きく分かれることになるをえない。

### 3. 分権型政治・政策システムの可能性—市民自治的アプローチ

#### (1) 日本型集権と文化変容

政治改革とからまった今日の分権化論の高まりは、まことに華々しい。

戦後期以来、繰り返し機関委任事務の廃止、補助金の整理・自主財源化、権限や税源の再配分、国の許認可権限の縮小などを説き続けてきた行政学者や財政学者からみれば、「積年の課題解決の好機到来」という思いと、「何をいまさら」という苦々しさが交錯する状況ではなからうか。

だが、今日まで見るべき分権化改革を行わないままに時を過ごしてきた日本の政治・政策システムが、果してこの分権化改革論の波によって、その頑強なまでの持続力をついに解体されるのだろうか、ということになると答えは簡単にだせそうにない。

「日本型集権」が一種の「文化」的特性になっていると考えるなら、分権化は容易な課題ではない。だが反面、「文化」もまったく変わらざる要因というわけではない。80年代後半～90年代は、70年代にみられたような府県レベルの政治変動は影を潜めたにしても、市町村レベルでは却ってかつてない自立・自立の動きがみられた時期である。

返子市の緑を守る運動や都市憲章制定の試み、島根県宍道湖・中海の淡水化を中止させた住民運動、京都の歴史的景観を守る運動、東京特別区における住宅条例や静岡県掛川市での土地条例、そして各地に広がる「まちづくり条例」制定の動きなど、日本の地域・基礎自治体が自らの頭と心で考え行動する動きの深さと多様さは、住民運動や革新自治体華やかなりし頃を上回ってさえいるように思われるのである。

分権化改革の主張の多くが学者や評論家や政治家から打ちだされたものであるにしろ、それが一定の共鳴盤をもちうる程度には「日本型集権」の文化も流動化しつつあるのではなからうか。

ただし、わが国で分権化が「文化」レベルにまで昇華された論理となるためには、1つの主体的条件が必要であろう。

それは、戦後、国民の文化形成の主要チャンネルの1つであった「労働」セクター

が、消費者・生活者などの「市民」セクターと融合しえず、分権・自治の論理を内実化する点でヨーロッパなどに2歩も3歩も遅れている状態を、早急に脱することである。この点で、山口定氏を中心とする政治学者たちの最近の共同研究が、「労働運動の『職場の市民運動』化」を提唱した（参考文献9）ことはきわめて重要であったが、問題はそれがわが国ではなぜ容易に起こらないのかであろう。

先に紹介した「官僚制多元主義」説は、官僚制多元主義システムにおける支配的な勢力は「大企業労使連合体」だとする見方を支持している（参考文献5、10）が、だとすれば労働セクターの主要部分は、日本型の「分権を埋め込んだ集権」システムの中心的な担い手の1つであったことになる。官庁管轄基盤—業界—産別労組とつながるタテ系列の政治・政策システムから、労働セクターが本格的に自立化しうるかどうか、それが分権型政治・政策システム形成への1つの鍵であろう。

## (2) 分権化の条件

### ① 2つの「分権化」のはざままで

分権的政治・政策システムの形成をめぐる、「管理された分権化」と「変革的分権化」の2つの発想の流れがあることはすでに述べたとおりである。両者のうち「変革的分権化」の議論には、これまで少なからず現実離れしてみえた面があったことは事実であろう。とくにこうした諸々の改革論が1つの方向に収斂することなく、バラバラにアドバルーンを上げている感は否めず、これらの案の説得力を減じてきた。

他方「管理された分権化」の流れはどうであろうか。

この発想はいってみれば保守党守旧派や中央省庁が追求してきた、より分権化された新政治・政策システムへの軟着陸路線である。しかしすでに指摘されているように、この路線で重視される「上からの権限委譲」は、これまでのところ却って中央—地方協議のような柔らかい集権装置の機能を再生産したため、「調整型集権」システムの作動にはさしたる変化を生まなかったようにみえる。

今日進められている「上からの分権化」についても同じことがいえる。

先頃、筆者は地方拠点都市法による第1次指定14地域の1つである高知県南国・

高知地域を調査したが、そこでわかったのは、①当初県は南国、中村両市のいずれかの市を中心に地域指定を考えていたが、国との事前協議のなかで建設省などから高知市を入れることが強く示唆され、法の趣旨とはズレた県庁所在地都市を含む地域指定となったこと（『高知新聞』1992. 11. 28、同1992. 2. 10など）、②地元自治体の基本計画の策定も、担当職員さえ制度の趣旨・性格などをほとんど理解する暇もない日程で行われ、地元負担による財政的なしわ寄せに大きな不安を残していることなどであった。

『高知新聞』社説は、「結果として、当初期待されていたようなイメージ、地域自らの手でデザインした未来像を、自分たちの手で具現化するという自治本来の姿とはほど遠かった」（92. 2. 10）と述べている。「上からの分権化」「管理された分権化」の実態が浮き彫りにされているというほかならう。

このように、「変革的分権化」論には現実性と凝集力が欠け、「管理された分権化」は分権化にはつながりそうにない、というのが分権化をめぐる今日のディレンマである。

そうしたなかで、どう分権化を進めればよいのか。

もちろん、「管理された分権化」が逆に「日本型集権」を強化しかねない改革である限り、これからの脱却がまず第一歩であろう。しかし、それだけでは強い説得力は必ずしも生じない。おそらく分権化の制度論に入る前に、まず考えるべき前提条件があるのではないか。

## ② 分権化への出発点—「相乗り政治」からの脱却

日本の政治・政策システムの分権化改革には、1つの政治的前提条件が必要ではないか。つまり、上述の「分権化をめぐるディレンマ」を突破するには、中央政治レベルの「政治改革」もさることながら、地方の政治改革、すなわち分権化や自治を地方政治の争点にすることが求められていると思うのである。

まことに摩訶不思議なことに、これほど分権化が政治改革の一環として熱っぽく論議されているそのもとの、わが国の地方選挙では80年代以来与野党相乗り・無風選挙が横行し、このため投票率も下がる一方であった。

もちろん個別の府県政治に独自の争点があるかないかと、分権化の是非とは一応

別の問題である。しかし、分権化や地方主権がそれほど重要であるならば、国政レベルの「政治改革」論議と同じように、いやそれ以上に地方選挙でも分権化をどう進めどんな地方自治をつくるかという問題が争点化され、政治化されて然るべきではないのか。

「変革的分権」論が「画に描いた餅」の非現実性を払拭して、自治体関係者や市民の心を揺さぶるには、とにかくこの「血沸かず肉踊らぬ」地方政治・地方選挙の閉塞を打破することが不可欠の条件であろう。

### ③ 分権化への制度改革メニュー

以上のことを条件とした上で、分権化への制度改革案としてはどんなことが考えられるか。制度については改革の動きが熟してはじめて回答が出てくる面があり、誰にも確かなことはいえないというのが本当のところだと思うが、とりあえずいま出されている諸提案のなかから、改革案らしきものをメニュー化してみよう。

#### 〔a 首都機能の移転〕

まず国土論的から観点からみれば、政・経分離の考え方に立った首都機能の移転は、やはり実行すべきであろう。東京一極集中による国土と社会の歪みは、あまりに異常であり、21世紀へむかかって日本の都市システムのあり方を設計し直すことはそう「長期的」とばかりはいってられない課題である。

ただ、いうまでもなくこの事業はそれ自体が大きな利権や地価問題などを引き起こしかねない上に、新首都の立地や移転方法などをまちがえると却って新たな国土の歪みをつくりかねない性質をはらんでいる。移転が遅れすぎると解決が手遅れになる心配があるが、さりとて性急に実行するわけにもいかないのである。

少なくとも新首都の立地決定は、政経分離の実があがるよう東京との時間距離を十分にとって行うべきであろう。「ツイン・シティ」型の集中を生みだしたのでは、何の意味もないからである。

#### 〔b 自治制度の改革—市民自治視点の再確立〕

地方自治制度の改革には、行政改革的アプローチから連邦制論のような国制論的アプローチにいたるまで、さまざまな変種があるが、そのなかでもっとも欠落しているのは、地方自治を「民主主義の小学校」とみる住民自治的な論理ではなからうか。

今日の分権化論の多くは、自治体広域化（分権化の「受け皿」づくり）と完全にワンセットになっている。たしかに、時代環境や行政技術の発展とともに自治体の規模は変わりうるので、自治体の規模を固定的に考える必要はない。だが最近常識のようにいわれている、基礎自治体の数は現在の10分の1の300程度（人口20～30万人）、中間団体（州）は8～10のブロック規模というような考え方は、どれだけ確かな根拠をもっているのだろうか。

神奈川県自治総合研究センターが行った興味深い調査結果がある。

これは1947～84年間の自治体人口規模別直接請求法定署名達成数を、調べたもの（第3-2表）であるが、みられるとおりに「住民自治」制としての直接請求が成立する割合が大きいのは、圧倒的に人口2千人～3万人規模の自治体であり、人口30万人以上の自治体では一件も成立していない（参考文献11）。

第3-2表 戦後人口規模別直接請求の法定署名達成件数

(1947年～1984年3月)

	2千 以下	5千 以下	1万 以下	3万 以下	5万 以下	10万 以下	20万 以下	30万 以下	30万 以下
長の解職	8	67	50	54	9	6	4	1	0
議会解散	7	52	59	35	8	6	2	3	0

資料出所：神奈川県自治総合研究センター  
『指定都市と県』1990年

この報告書は、上記データから「民主制の論理では基礎自治体の人口上限は30万人といえる」との結論を引きだしているが、むしろこのデータからすれば、新しい基礎自治体の人口を30万人もの規模に設定することは、住民自治は成り立たないし、専ら団体自治の効率性を偏重することになるのではなかろうか。

民間政治臨調の提案では、地方選挙に政策投票制度をとり入れることを主張しているが、これまで日本の自治体で住民投票条例制定の動きをしめたのは、逗子・

窪川など、すべて人口5～6万人程度以下の市町であったことも重視されてよい。

いずれにせよ、今日の分権化論には住民自治のあり方を考える視点がほとんど欠落しているといつてよい。この点、地区住民評議会（イタリア）やコミュニティ・ボード（ニューヨーク）など、むしろ狭域での市民参加や自治体じたいの分権化が重視されている欧米の改革の流れとは対照的というべきであろう（参考文献12）。

政策レベルで考えても、ゴミ処理・道路管理・沿岸管理・空港整備・水資源管理・環境管理など、広域性を要する行政需要が増大していることは事実だが、その多くは大都市圏を除けば現行府県規模で対応可能であろう。逆に福祉・保健・教育などの日常的なヒューマン・サービスの供給単位は、余り大きくとるべきではない。

以上のような点を考慮すれば、基礎自治体の規模はせいぜい5～10万人あたりを出発点に考え、中間団体は一足飛びにブロックにいくのではなく、現行府県規模を基準に考えたらどうであろうか。

その上で民間政治臨調案などを基本に、国一地方の権限・税財源の再配分を行い、現行府県制度の欠陥を正せばよいのではないか。府県規模（人口・面積）程度を超える広域行政については、地方制度調査会提案の「広域連合」程度の制度で対応可能であるように思われる。

連邦制の提案はまことに斬新で魅力があるが、日本に導入するにはワン・クッションが必要であろう。なぜなら連邦制はたしかにより徹底した分権的な政治・政策システムとしての利点をもつが、単一国家の構造が根をおろしてしまったわが国にこれをストレートに導入することは、相当な社会的変化・混乱を呼び起こす可能性があるからである。

ただし、グローバリゼーションのもとで、国家主権の相対化が求められていることは事実であり、この要請に答えるには連邦制がむいていることは否定できない。一段階先の課題として検討される価値はあろう。

#### 〔c 資源配分システムのあり方〕

外からみた場合、わが国の政治・政策システムの「集権」性の焦点は、やはり国家の経済機能＝資源配分機能であった。

一方で首都機能を移転し、他方で国一地方（府県・基礎自治体）間の権限・税財

---

源の配分を根本的に転換したとき、残るのは中央政府による資源配分メカニズムが、どうなるかという問題であろう。

この面からみれば、日本全体を対象とし産業を計画・調整・誘導するような中央政府の産業政策機能は、当然弱まらざるをえないことになる。東京一極集中と「分権を埋め込んだ集権」が生みだした従来型の経済効率や統一性・公平性・広域性などに見切りをつけ、資源配分機能の分権化・地域化をはかるということでなければ、[a][b]の提案自体が意味を失ってしまうだろう。

国家の資源配分機能を改革するには、国会や政党と内閣の関係、中央省庁の権限・組織・人事などの改革（一方で機構・機能全体のスリム化、他方で総合調整機能の強化）、行政手続法の制定などがさけて通れない課題となるが、この点については第1章、2章で検討されているので、ここではふれないことにする。

## お わ り に

いずれにしても、政治・政策システムの分権化というテーマが、これほどの広がりをもって議論されたことは、戦後改革期以来例があるまい。93年総選挙で「55年体制」が崩れたいま、「日本型集権システム」改革の好機がいつそう成熟していることもまちがいないだろう。ただ注意すべきことは、今日の分権化論が「政治改革」の「鍵」といわれながらその実、むしろその「付随テーマ」のように扱われている傾向があることである。

政治改革が、政治腐敗防止法・政治資金規正法・選挙制度改革などのレベルだけで終わってはならないという意味で、政治・政策システムの分権化改革が論じられることには、積極的な意義があるが、すでに本文でも述べたように、これほど分権化が議論されているのに、自治体（とくに府県）の反応は割合醒めており、地方選挙は相乗りが続いてきたというのは、どうしたことだろうか。

これは、結局分権化問題が多分に政治改革の「添え物」とされていることのあらわれではないだろうか。もし、そうであるならば今回の分権化論議も、「泰山鳴動……」の諺を実証するだけに終わる可能性がある。

やはり分権化は、中央政治改革の小道具のように論議されるのではなく、地方から起り地方で争点化されるのではなくてはならないのだろう。中央の政界再編成もさることながら、地方の市民運動や地方政党が主役となるもう一つの「政治改革」・「政界再編」の課題が残っているのだと考えたい。

《参考文献》

1. 早房長治・並河信乃  
『「霞が関」が阻む日本の改革』（ダイヤモンド社、1993年）
2. 堺屋太一  
『「新都」建設の目的と実現性』（日本学術会議編『首都機能の一極集中問題』、日本学術協会財団、1993年）
3. 松村岐夫  
『戦後日本の官僚制』（東洋経済報社、1979年）  
『地方自治』（東京大学出版会、1988年など）
4. D.Friedman, The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan, 1988
5. 青木昌彦  
『日本経済の制度分析』（筑摩書房、1992年、英語原版 1988年）
6. 政府間関係研究集団「新々中央集権と自治体の選択」（『世界』、1993年6月号）
7. 恒松制治編『連邦制のすすめ』（学陽書房、1933年）
8. 大前研一・田原総一郎  
『激論・日本大改造案』（徳間書店、1992年）
9. 山口定他編『市民自立の政治戦略』（朝日新聞社、1992年）
10. 松村岐夫他『戦後日本の圧力団体』（東洋経済新報社、1986年）
11. 神奈川県自治総合研究センター『指定都市と県』（1990年）
12. 加茂利男  
『都市の政治学』（自治体研究社、1988年）

---

---

## 第4章 日本と対外関係

### 1. 総合的国際戦略の構築にむけて

#### (1) 問題の整理

明治維新以来、日本の政治の方向性を決める上で、決定的な役割を果たしたのは対外関係であった。幕末の政治変動は欧米諸国の進出の衝撃に負うところが多かったし、日露戦争以降においては、大陸との関係が日本の政治全体を呪縛し続け、やがてカタストロフへと自らを導く結果となった。歴史が単純に繰り返されるものではないとしても、この教訓がどのように生かされているのか、何を学ぶのかはなお残された課題である。

近年、アングロサクソン諸国と結ぶことを歴史の教訓であるかのようにいう意見がでてくる反面、それに反発する見解が静かに、着実に広がっていることを見逃すことはできない。こうした構図自体、一種の危うさを感じさせる、あるいは「歴史は繰り返す」という言葉の重さを感じさせるものではなかろうか。

裏からいえば、戦後の日本は対外関係に悩まされる度合いが誠に少なかった。特に、55年体制成立以降、精々のところ、後追いの、受け身の外交をどうこなすかが課題であった。戦後、東西に分裂を余儀なくされ、そのために内向きであることを許されなかったドイツとの違いは明白であった。冷戦崩壊を受けて素早く旧東ドイツの吸収に動いたドイツと、北方領土問題について相手を非難するだけでいたずらに好機を逸し、今や自縄自縛に陥った感のある日本との違いは、それを裏書きするものといってよい。

戦後における中国の共産主義化、朝鮮半島の分断といった国際環境が日本の対外関係を単純化し、「日本にとって国際関係とは対米関係のことである」という名言を可能にしたのであった。これが幸運であったにしても、それが外交感覚を磨滅させ、先のような単純な議論を続出させる結果になったのである。

1985年はプラザ合意の年であったとともに、ゴルバチョフ政権成立の年であったが、それ以後の日本の政治は基本的に外圧主導のものにはっきりと変化していった。つま

り、再び対外関係が政治の主題として登場しはじめたのである。

しかも主題が経済問題であったため、対外関係は対内関係に直ぐにはねかえり、国際化問題は一挙に現実化することになった。いわばあらゆる意味で準備なしに、一挙に突っ込んだとってよい。

当然のことながら、後追いの、受け身の対応がまず発生することになったが、他方で、要求の高まりに対する不満や危機感も手伝って、これまでの日本の経済運営の正当化や相手側の失敗に対する批判の姿勢も強まった。この感情的な高まりが一つのピークに達したのが、90年から91年にかけての日米構造協議においてであったといえよう。

それが当初の日米の貿易不均衡の是正という目的にとってどのように寄与したかはわからないが、戦後の日本の政治経済体制システムが批判のターゲットになり、その解体・再編成が現実議題になったことは注目すべきものであった。

国内において「生活者の利益」「消費者の利益」といったシンボルが市民権を獲得し、それが外からの要求と連動しながら、これまでのシステムの妥当性を問うという基本的な構図がこの時、はっきりと浮かび上がった。

バブルの時代は内需の水膨れの膨脹によって対外的摩擦を抑制する一方、企業が円高の衝撃から立ち直るとともに、資本コストが低いことに便乗した錬金術よろしく投資を続けた時代であった。この錬金術が株式、特に、土地価格の暴騰によって可能になったのであり、「生活者の利益」どころではなくなった。

しかし、バブルの崩壊とともに、内需の停滞と過剰投資（「利益なき繁忙」）、貿易収支の再上昇と急激な円高という形で新たな矛盾が発生した。システムの矛盾や無理を内需の膨脹によって隠蔽したことが、システムの抱える矛盾をさらに激化させ、雇用問題を発生させかねない事態を招いたのであった。

日本の貿易黒字の国際的突出は一種の日本包囲網を生みだし、いわば足下を見透かされた形での円高が進行した。その一方、金丸事件は、公共事業といった場を通しての腐敗の構造を示すことによって、違った形であれ、古いシステムの正当性を失わせたのであった。

戦後の日本は、特に、いわゆる55年体制の下、民主主義や自由主義を唱えながらも

---

実質的には経済主義に特化してきたとって過言ではなかった。それは冷戦と「豊かな産業社会」という西側諸国の基本的枠組みに日本も参加したことにほかならなかった。

つまり、戦後の民主政治はどこにおいても経済主義の様相をもっており、日本の特徴はそれをどこよりも徹底的に、独特なシステムによって追求したところにあったのである。

「豊かになる」ことは社会的コンセンサスであり、いわば右上りに経済指標が進むことが当然になり、国民生活の不断の向上にむけて企業であれ、行政であれ、その媒体は問うところではなかった。

前者は会社主義や「社畜」体制を生みだし、後者は直接には公共事業を媒介にした利益共同体を培養しながら、「成功」の報酬を国民に分配する機能を果たした。日本の戦後政治はこのコンセンサスに依存しており、しかも政治と国民の間には企業その他が介在していたため、両者の関係は稀薄であるのみならず、微細な利益を唯一の媒体とする傾向を帯びたのであった。

つまり、政策を介して政党政治が国民と切り結ぶ余地は極めて乏しく、そのため「大きな」利益政治が展開する余地は少なかったのである。中選挙区制が「小さな」利益政治と連動しながら自己増殖するのは決して偶然ではなかった。社員は育っても市民は育たないか、周辺的な存在にとどまったのである。

政治・政策体系が経済主義的に編成されたことは、現在に至るまで日本社会に大きな刻印を残した。ある時期に至るまで、経済活動に対する通産省などのリーダーシップが顕著とされたように、単なる市場の自主性に経済活動の帰趨を委ねるのでなく、「市場を超えた」対策が先を見越した形で構想され、効果を発揮したといったように、独特の戦略がそこに入り込んできた。

その構造をどこまで普遍化できるかはともかく、これは全体としてみれば、かつて貧しかった日本が速やかに「迫り着く」ための間に合わせの手法であったことは間違いない。

したがって、「迫り着く」ことがテーマである限り、問題はでてこなかったが、その目標が一応達成され、日本の存在がギラつきだした時、大きなジレンマを抱え込むこ

とになった。しかも、折悪しく冷戦が終焉し、取り引き材料がなくなる中で経済問題がムキだしになったのである。

冷戦から観念的に脱出しきれなかったブッシュ政権の退場と、経済再建をあらゆる政策の基盤におくクリントン政権の登場はこうした環境変化をはっきりと印象づけるものであった。

ローラ・タイソン流の戦略的貿易論に見られるように、国内経済の再建をあらゆる問題に対する万能薬のように考える政策スタンスが定着しはじめたことはその顕著な例であった。

明らかに「追い着いた」日本が何をすることが関心の的になり、警戒感や羨望が日本の周辺を渦巻く時代になったのに対し、日本では経済活動の意味をどう考えるのか、「何のための豊かさか」「何のための富の追求か」について、答えをだすことはもちろんのこと、それを考える能力さえ政治的に失ったように見える。

日本のアイデンティティが問題になっている時に、相変わらず、経済的な数量の次元でしか、議論ができなくなっている。正に「追い着き」症候群は一時の方便から体質に変化し、それから脱出することを不可能にしたとってよい。

冷戦後の時代が経済力の時代であるという認識はそれなりに正しいとして、日本がこれまで同様、ますます利益をあげ、経済の規模を大きくすることであると理解するならば、それはとんでもない誤解である。それどころか、こうした単線的な発想や唯我独尊的態度は遠からず、激突型、ハード・ランディングの選択を選ぶ結果になりかねない。

これを別の角度から見ると、日本社会はこの現状の総合的バランス・シートをつくる能力があるのかどうかということである。

たしかに、数値の右回り現象は基本的に継続してきたが、経済的成功のための人間的・社会的コストや現在及び将来の環境の変化の見極め、人口の高齢化や労働人口の減少への対応、さらに国際摩擦の政治的・経済的コストといったことについては、散発的に議論がされることはあっても、総合的バランス・シートもなければ、したがって、総合的な戦略も存在しない。時々、外部から過大評価されて戸惑うことがある程度である。

---

正に縦割り行政そのままに、その時々パッチ・ワークを積み上げていくという処理が何の疑問もなしに続けられている。結果として現れるのは、自己修正能力の欠如であり、硬直した態度である。これは「政治的発想」が欠如し、先例と法的発想に基づいて（いわゆる法科万能）物事が処理されるということと表裏一体の関係にある。

ミクロ的には勝負に強く、厳密であるが、全体の方向性とかバランスといったことは度外視される。見方によれば無神経、あるいは賢いとはいえないような対応がどうしても支配的である。

これは官僚制の強さとも関係するが、政治そのものがそうした体質に埋没してきたこととも関係がある。その結果、いわば戦闘に勝って戦争に負ける類いのことが起こりうるのである。現在における政治の改革は、こうした遺産をできるだけ払拭し、政治的に合理的な選択を行っていくためには是非とも必要である。

## (2) 総合的国際戦略の基本原則

経済主義とともに戦後日本を特徴づけてきたのが平和主義であった。この2つは55年体制の背後にあった国民的コンセンサスであったといつてよい。政治が安定していたのは、この2つの大柱をはずしさえしなければよいという政治の公理があったからだと思われる。

しかも、この2つはある時期までは相互補強的な関係にあるとされ、日本の防衛費の少なさは経済成長の高さの一因といわれた。日米安保も経済効率の観点から正当化されたこともあった。

しかし、今や事態は非常な様変りを示している。経済主義がその成功によってさまざまな難問に遭遇するに至ったことは先に述べたとおりである。特に、経常収支・貿易収支の膨大な黒字は外交に大きな負担をかけるようになった。しかも、欧米もアジアもこの点では利害が共通する面があり、日本「袋叩き」状況が出現しつつあるといわれる。

北方領土問題に対する日本外交の選択肢の事実上の消滅はその一例であり、領土問題をもちだして対露支援を渋る余地はなくなった。悪いことに、ロシアは日本に直接支援を求めなくても欧米諸国に求めれば日本からカネがでてくることを察知し、日本

封じ込めは完成したかのように見える。また、アジア外交を展開しようにも、慢性的な黒字は阻害要因にはなっても、決してプラス要因にはならない。

そこで国際貢献という話になるが、物的なものにとどまらず、人的なものにまで広がっていくにつれ、平和主義との関係は話題にならざるをえない。それほど明確ではないにしろ、経済主義と平和主義とは今や相互補強的であるよりも、むしろ、トレード・オフの関係にあるように見えてくる。

経済主義を温存しつつ摩擦を減らそうとすると、国際貢献の大充実は不可欠になり、そのためには憲法の見直しを含む踏み込みがでてくるという関係は歴然としている。湾岸戦争が非常な切迫感をもって受けとめられたのは、単に憲法問題が浮上したといったお馴染みの話ではなく、このトレード・オフの関係がはっきりと姿を現わしたからであった。

「日本は石油のためならばペルシヤ湾にいくらかでも危険をおかしてタンカーを派遣するが、一旦、人的支援となると何もしないとはどういうことか」と問い詰められると、答えに窮するというわけである。これに対して憲法はこのトレード・オフ関係を断ち切る武器として作用し、いわば「何もしない」ことのアリバイ機能をもつとされたのであった。

しかしPKO法が成立し、カンボジアでの経験を経るにつれて、「危険なところには行かせない」といった国内むけの答弁が空しく響くようになってきた。

戦後日本の平和主義とは、煎じ詰めると「国民の生命を手段にするような政策は行わない」ということであったが、カンボジアの出来事はこの原則の終焉の始まりであった。

現実には国民の生命を手段にするような外交を行っていながら、他面でそうでないかのように装う態度の政治的いかがわしさがはっきりと顔をだし始めたといってよい。平和主義という漠然たるコンセンサスにとどまるのでなく、その内容をもっと具体的に問うことが課題にならざるをえない。

いずれにしろ、経済主義と平和主義とのかつてあったような蜜月関係は終わりつつあると見るべきであろう。

ここで道は3つの理念上の選択肢が一応考えられる。

---

【第1の道】は、状況の変化にもかかわらず、経済主義と平和主義のトレード・オフ関係に目をつむり、両者の切り離しを試みる立場である。その重点は、平和主義の原則の厳格な遵守にあり、経済主義的体質については思考停止するか、格別問題にしないことになる。

【第2の道】は、平和主義にかかる圧力を放置し、経済主義にいわば上乘せするような形で人的・軍事的寄与を増大させていく方向である。経済と等身大に軍事的な要素を活用する体制をつくるというのが、この路線の基本的な意図である。

【第3の道】は、平和主義にかかる政治的圧力を抑制する方向である。そのためには経済主義の抑制と摩擦のコントロールが是非とも必要となる。これは経済構造の体質変化によって、平和主義の遺産を何らかの形で守り、日本が他の大国と違ったものになることを意識的に選択することである。

それぞれの立場には違った問題がある。

第1の道は、政治的に極めて困難な選択である。

何故ならば、平和主義の原則の厳格な遵守は理解できるにしても、総合的な戦略としての資格がどれだけあるのか、疑わしい。それは一つには、この路線が社会党を中心とした野党によって担われたため、現実の政治の場で鍛えられてこなかったという不幸な歴史がある。

平和主義の原則を真空の中においてではなく、現実の世界において厳格に維持するためには、猛烈に活発な外交としたたかな総合的戦略が必要とされたはずであったが、この肝心のテストを受けることなく、平和主義だけが一人歩きするという結果を招いた。

さらに、この立場は日本の経済主義の巨大な衝撃を十分に視野に入れているとはいえない。日本国憲法の理念が世界に広がることを期待する国民は多いが、そのことと国際政治の場でそれをどのように実現していくかはやはり区別して考えなければならない。

このことからすれば、第1の道は日本を「ユニークな国」にするものというよりも、「一人よがりの国」にする可能性が高い。この路線が「ユニークな国」を意味しえたのは、残念ながら、冷戦時代のことではなかろうか。

これと対照的なのが、第2の道である。

これは日本を「普通の国」にするものだといわれる。これは平和主義のスクラップ化に明らかに力点がある。つまり、「普通の国」が行っていることができないならば日本は孤立するというロジックに基づき、このことを成就しようとするものである。

問題は「普通の国」の内容であって、限定的に解釈することもできるし、限りなく拡張的に（しかもなし崩し的に）理解することもできる。しかし、これまでの延長線上に考える限り、拡張主義的になっていくことはほぼ確実である。

つまり、近代日本には単線的な「追い着き、追い越せ」型の発想（大小・上下関係に極度に敏感な発想）が根を下ろしており、そこにむけて国民のエネルギーを動員していく仕組みがはたらいてきたが、経済で目的を達成すれば（経済そのものでも常に焦点を移しながら、高度化を試みてきた）今度は別の領域へと焦点を移していくのはほとんど体質化している。

これを裏側からいえば、均質社会、コンセンサス社会の自己修正能力の欠如の表明にはかならないが、それを偽装しようとするれば目先を変えながら、ひたすら「大きくなりたい」という選択がもっとも楽であり、自然だということにはかならない。

しかも、経済主義の結果として、たとえば、アメリカとの摩擦が増えるならば、安保条約を含む日米関係全体が摩擦状態に入るのはさけられない。経済問題で自己主張を強めることはこれまでの経済主義を修正しない限り、これまた自然のことであり、そうすれば話は経済大国にふさわしい自前の軍備をもつようにしたいとなるのは、「大きくなりたい」症候群の自然な帰結である。

経済主義・日米安保・平和主義というセットが内部矛盾をきたしているのが現状である中で、第2の道は経済主義の延長線上で安全保障問題を考えるということであって、それは「経済大国は軍事大国になる」（20世紀のアメリカを見よ）という過去の歴史を踏襲することでもある。

海外の日本軍事大国説はこうした歴史的経験からする発想であり、したがって、日本が「普通の国」になるということはPKOへの参加といったレベルの話とは全く違う次元のことを意味すると理解すべきであろう。

経済をはじめとする摩擦を軍事的に受けとめようとする、あるいは経済力を軍

---

---

事力に転化することが何を意味するか、これは慎重な検討を要する問題である。「大きいことはいいことだ」式の発想だけでこの複雑な世界を生き延びられると考えるのは、どう考えても大人の発想ではない。

これら3つのうちで、比較的合理性が高いのは第3の道である。

この立場は、国際的ゼロサム・ゲームを生みだしている日本の経済主義の政治的負担が余りに大きく、それを継続的に引き受けていく政治的準備は乏しいのみならず、経済主義のこれまでの仕組みを改革し、その成果を国民の長期的利益のために投資することが当然だとの判断に発している。

経済主義の仕組みの改革は、対外的な摩擦の抑制及び国民の長期的利益の充実という点からして、一石二鳥の試みである。後者の面は、正に「普通の国」の行うはずのことをこれまで怠っていたことへの見直しであり、経済面で日本が奇跡の国にとどまろうとするのではなく、「普通の国」に近づく試みにほかならない。

「何のための経済的成功か」を正面から問い、政治的、政策的に一つの決着をつけることが、そのための条件になる。

このことを行わない限り、日本の外交—それは未だに大国型外交を行う条件を備えていない—は負担過剰に見舞われ、追い詰められ、国民の感情的な反発などによって選択の幅の狭隘化を自ら招く可能性が非常に高い。それはアメリカをはじめとする欧米諸国との関係のみならず、アジア近隣諸国との関係についてもいえるところである。

選択の幅が狭まったために、軍事力の充実に打開策を求めることは、ますますそうした悪循環に自ら陥るようなものである。

逆にいえば、この第3の道は総合的なバランス・シートを考えながら政策を展開することであり、「一人勝ち」のゼロサム・ゲームのもつ政治的危険性に敏感な立場である。摩擦の抑制と外交への負担の軽減を前提にしながら、日本の国際的協力関係を着実に模索し、そうした一環として平和主義についても、その新たな表現形態を考えることとなる。

つまり、経済主義と平和主義との露骨なトレード・オフ関係を緩和し、さらには「経済大国から軍事大国へ」という道程を緩慢にし、これまでの大国像とは違った路線を意識的に選択しようとするものである。

これは、第1の道が崩壊すると一気に第2の道に移行するという考えに異議を唱え、自らの自己修正能力の発揮によって選択の余地を新たに広げようという試みである。平和主義を生かす上で、この道は、単に平和主義を唱えればよいという考えよりも、遙かに合理的であり、説得的である。

これまで国民はこうした路線問題を憲法問題という形で受けとめてきた。憲法は大切であり、その解釈をゆるがせにすべきでないが、それによって日本の国際的戦略論を代行させようとするのは乱暴であり、議論を歪めた面もあった。

単純化していえば、憲法の枠内で議論する限り、とかく注目を集めるのは第1と第2の立場であり、単純な大国主義者と孤立的平和主義者との不毛な選択になる傾向があった。そのため、国民は選択に窮し、明確な意識のないまま、なし崩し的な流れに身を委ねる結果となった。

特に、経済的問題の圧倒的な比重を度外視し、使用可能な武器の態様などについて微細な議論をすることに政治が莫大な精力を注ぎ込む姿は、それ自身、バランスを欠いたものであった。平和主義をめぐる問題が発生すると政治家が全て法律家に変身するという事態は、日本の政治にとって決して名誉なことではない。

政治的決断があって憲法を考えるというよりも、政治的決断を憲法解釈の背後に潜ませるとするのが、どちらかといえばこれまでのやり方であった。そうしたやり方が限界に達したのが現在の状態であり、憲法問題がでてくるかどうかよりも、どのような戦略の下ででてくるかが注目される。

政界再編は憲法をめぐる議論の構図を変えることになるであろうが、経済を含む全体的戦略の文脈の中で提起されなければならない。そこではじめて、第3の道のような議論が政治的に可能になる。

日本が古典的な大国になることに賛成しないというのは、以下の理由による。

第1に、古典的大国は強力な軍事力にその特徴があったわけであるが、これからの世界では軍事力が不要ではないにしろ、かつてのような有効性をもつことはない。そうした軍事力を備えることのコストに加え、その費用対効果は恐ろしく悪くなった。軍事力を使って領土や人民を支配するなどといった古典的帝国主義は過去のものである。

---

世界中に民主化の嵐が吹き荒れている時代というのは、武力による征服といったものとは両立するものではない。皮肉な見方をすれば、現在、こうした介入がなくなり、アフリカに見られるように、そのことが悲惨な事態を招いていることである。ましてや、民主制国家の間には戦争は起こらないとすれば、いわゆる大戦争はなくなると考えてよい。

経済問題は政治的な対立を生みだすかもしれないが、それは軍事力で解決できる問題ではない。国境でのいわゆる小競り合いや内紛、テロなどは発生するであろうが、湾岸戦争のように膨大な軍隊を動員した戦争の可能性は決して高くない。

第2に、日本についていえば、その経済力をどう活用・利用するかについてさえバランス・シートをとれない有様であるが、これに軍事をめぐる複雑な課題を追加することは政治をますます混迷と危険に陥れる可能性が高い。結局、どちらもコントロールすることができず、よくて宝の持ち腐れ、悪くすると自ら問題をつくって墓穴を掘るようなことになりかねない。

軍事力はそれを指導する政治力がなければいかに悲惨な事態を招くかは既に大日本帝国の歴史に明瞭であり、腐敗にまみれ、不信の的になっている政治が軍事力の強化に乗りだすなどというのは、どう見ても危険な火遊びのように見える。

政治が経済摩擦問題で行き詰まりに遭遇し、そこで苦し紛れに第2の道に乗りだしていくというのは、ほとんど悪夢に近いシナリオというべきであろう。

日本が軍事的負担を抑制し続けることに対する批判は残るであろうが、先に述べたように、「カネは容赦なく儲けるくせに、血を流すということは一切しない」という受けとめ方を少しでも是正できるならば、この批判にそれ程、神経質になる必要はない。「血を流す」点でも諸大国に「追い付く」ならば、今度は別の警戒感と批判を呼び起こすだけのことである。

「カネを容赦なく儲ける」のに呼応して「血も容赦なく流す」という路線は古典的大国の姿であるが、それは余り合理的な選択とはいえない。どれほど「血を流す」ことをしても、日本が「容赦なくカネを儲ける」ことには到底、追い付くものではないことを恐れるものである。

## 2. 総合的国際戦略とこれからの日本

### (1) 総合的国際戦略の概要

冷戦後の世界において、各国や各地域はそれぞれ独自の地政学的、経済的環境をもち、個性のある外交や政策を展開するようになるが、それとともに、地球の抱える諸問題や諸課題に協力して取り組むという共通の任務を負っている。

世界システムと整合的な政策をそれなりに追求しつつ、しかも、自らのリソースと環境に応じて政策を工夫することによって、全体として一つの政治像・国家像を示すのが、ここでの総合的戦略の内容である。

第1に、貿易通商摩擦の抑制が可能になるように、国内における社会資本の整備などを行いつつ、高齢化時代の到来に備えるとともに、「追い付き、追い越せ」時代の政治経済システム、さらにはその背後にある社会システムの変更を追求しなければならない。

一言でいえば、「生活のために働くのであって、働くために働く」というシステムは異様であり、市民としての自覚や個性の開花などとは無縁のものである。それはやがて文化的潜在能力さえ食い潰し、カラオケとゴルフ以外に取り柄のない人間を大量につくりだし、精神的空洞化を加速していくことになる。そうした徴候は既に現れており、精神的空洞化と巨大な力との結合という構図は決して好ましいものではない。

日本特殊主義的観念に従って、閉鎖的なスタンスを取り続け、世界との摩擦を激化させるような拡張主義的政策は、何よりも早急に改められるべきものである。政・官・財の「鉄の3角同盟」に基づく「帝国主義的」寡頭制とでもいうべきものを見直し、人権や民主政治の理念が正常な機能を果たすような仕組みをつくる必要がある。

第2に、経済力・技術力を武器にした国際貢献の推進が必要である。これは経済摩擦を一定限度に抑え込んだ上で、日本が自らの個性を発揮すべき領域である。日本のODAはその総額において第1位に位置するが、それに満足することなく、対GNP比をあげていく必要がある。

この場合に、いくつかの具体的考慮が払われなければならない。まず、無償援助の対象を拡大し、飢餓・貧困のみならず、難民などへの援助をも視野に入れ、さらに環

---

境問題にも積極的に取り組むべきである。

また、日本の周辺地域の発展と安定に意を用い、東南アジア諸国などに対しては経済・社会基盤の整備や技術教育への援助などを促進するとともに、未だ、停滞している日本海・オホーツク海沿岸地域の発展に積極的に取り組むべきである。

この地域の対日感情は（日本人のこの地域に対する感情も）なかなか複雑なものがあるが、この地域を冷戦の残り火のような地域にしておくのは日本の安全にとっても得策とはいえない。

北朝鮮やロシアとこれまでのようなやり取りをいくら続けても事態は好転せず、交渉は交渉としても、地域発展のためのイニシアティブを日本がとることは合理的な選択である。仮に日本に近い領域で資源が入手できるならば、政治的にも不安定な中東地域に対する依存度を下げ、それによって米国に対する依存度を下げることが可能である。

総じて、日本はこの領域において自らのリソースを十分に活用したとはいえず、要請主義に応じて「目立たない」ように一貿易の促進など結びつきながら一援助を進めてきたにすぎない。

国民の負担との関係も念頭におくならば、今までとは違った政治的・戦略的対応が求められる時期がきたのであって、それはより明確なメッセージをだすことにはほかならない。

第3に、日本の平和主義の遺産は簡単に放棄できるものではなく、他のいわゆる大国とは違った行動原理をはっきりさせていく必要がある。何よりも、核兵器を保有せず、紛争解決の手段として武力の行使を原則的に否定し、武器輸出も行わないという選択は継承すべきである。

但し、この路線が「容易である」とか、「楽だ」とかいった考えがあるとするれば、それは基本的に間違っていることを指摘しなければならない。戦後の平和主義は願望に基づく非政治的・自然発生的ドクトリンの面があったが、もはや、そうした感覚に頼ることはできないし、さまざまな批判は覚悟しなければならない。

自然発生的ドクトリンは今や明確な政策的ドクトリンにまで格上げされなければならないが、それなしには先に第2の道といったような考えが支配的になるのを抑制するこ

とはできないであろう。

政策的ドクトリンになるということは、何よりも、日本の安全について具体的、説得的な施策を確立し、実行することである。

日米安保条約は、その戦略的基盤が脆弱化しているが、激しい経済摩擦が続出しないう限り、なお、暫くは存続の余地がある。第1点で述べたことは、ここと連関をもっている。そうした時間的余裕の中で、第2点で示唆したような諸施策によって日本の周辺地域での平和と安定、繁栄のための基礎を築き、米国に対する依存度を下げていく方策をとるべきである。

また、広くアジア・太平洋における地域的安定のための組織や枠組みをつくり、紛争に備える準備も欠かすことができない。日本の軍事力に対する無用の懸念をなくすためにも、多国的協力関係の提唱者、熱心なメンバーであることは、過去について謝罪することよりも、効果的かもしれない。

日本にとって孤立は最も恐れるべきものであり、それは軍事を中心にしたゼロサム・ゲームに道を開くものである。また、端的に言って、武力の行使を抑制しようとするほど、こうした外交的努力はますます活発に行わなければならないのであって、外交的努力は乏しく、平和は守りたいというのでは、結局のところ、その本来、期待するところと違った行動を余儀なくされよう。

容易であるわけでも、楽でもないにもかかわらず、なお、それを選択するという政治的意思が問題である。

第4に、国連その他の国際機関との関係がある。何よりもまず、これらの国際機関に関係する人材をもっと積極的に供給していかなければならない。これは職業選択の自由の問題ではあるが、特に、若い人材がこれらの機関で恒常的に活躍できるように条件を教育的に整えるべきである。また、NGOの活動に対する援助にしても、政府のなすべき仕事は少なくない。

国連との関係では、常に平和維持活動への参加が話題になるが、いうまでもないことながら、食糧・医療援助、物資の輸送、難民の保護・輸送、選挙監視など、多様な活動への参加の道があることを忘れてはならない。

平和維持活動への参加問題は、議論の背後にある動機が複雑であるため、さらに平

---

和維持活動の実態が急速に変質しているため、簡単に議論を集約することはできない。

たとえば、平和維持活動への参加にしても、国連の構成員としてできる範囲で協力する場合と、これを突破口に憲法を改正し、「普通の大国」に「昇格」したいという場合とでは、同床異夢もいいところである。

これは先に述べた、第3の道と第2の道との違いとあってよい。余りに同床異夢であるため、いっそ、「蟻の一穴」論で両者を批判したいという誘惑も強くなる。

しかも、政策全体の整合性なり、見通しなりは乏しく、それだけ切り離して問題の提起がなされるため、議論の整理はできず、混線と混乱は続いていく。

しかも、国連の平和維持活動の内容が紛争当事者の合意を前提にしたものから、平和を実力によって創出していくという平和執行部隊（PEU）へと内容が変化しており、そのことはソマリアで現に行われている。そのため、日本国内で憲法との関係でこれまで議論されてきたこととのギャップはますます拡大し、「危険なところには行かせない」などといった話とは大きく違ってきている。

こうした趨勢に対応して、これらへの参加は憲法の禁止する「国際紛争の武力解決」や「交戦権の否認」とは関係がなく、したがって、現在でも可能だとの見解があるが、こうした解釈の「変更」による問題の処理は「法の支配」との関係で問題があるのみならず、政治的判断の混乱状態をますます助長すると思われる。

「どこまで」関与するかについて政治的判断が確立しない中で、小手先の議論によって凌ごうなどというのは、政治に対する不信感を招き、シビリアン・コントロールにも疑念を抱かせかねない。

ことは冷戦後の日本のあり方に関わるものであり、したがって、平和維持活動への参加については政治の整理能力や意思能力の確立の成長をまちつつ、慎重に、背伸びをしないで国民の理解を求めて行くのが上策である。

アジア・太平洋地域の国々と協力して「国連平和維持活動訓練センター」をもうけるなど、国連への協力の手段はいくらでもある。

第5に、日本は地域主義を標榜するものではないが、アジア・太平洋諸国との間で幅広い人材の交流と共同プロジェクトを推進していく必要がある。高度に政策的な問題をめぐる交流や経済的結びつきに限定することなく、歴史や文学などといった文化

的領域での交流が自然に行われるように、シンポジウムの開催や研究者の招聘・派遣などを通じて日本への理解を深めるとともに、双方の事情に通じた分厚い人材の育成に貢献すべきである。

そのために、特別の基金をもうけたり、あるいは留学生の受入れや派遣に格別の意を用いるなど、相当の投資を行う覚悟が必要である。学部学生の一部の定員を留学生に留保するといった徹底した施策も考慮に値するものである。

いずれにせよ、これからのこの地域の世代が日本に友人をもち、お互いに理解を深め合う基盤をつくる時期にきている。自治体の姉妹都市もこの地域にこれから広がっていくよう、期待される場所である。

共同プロジェクトとして、たとえば、EC大学にならったような「アジア・太平洋大学」の創設が考えられる。ここで地域の抱える経済・環境・安全保障などの問題を研究するとともに、意思疎通をはかり、米国依存のこれまでの体制を徐々に変えていくことを考えてよい。

また、日本のODAとの関係で、経済・技術協力の実施にあたって必要となる現地のアドバイザーを養成するセンターをつくることも考えられる。経済援助もアジア諸国と共同で行うといったことも、共同プロジェクトの中に入るであろう。

## (2) おわりに—総合的国際戦略のための条件整備

ここで提案した戦略はこれまでの日本の政策ないし体質の見直しを求め、あるいは前提にするものである。幾度も述べたように、これまでの日本は戦後の経済主義と平和主義というコンセンサスに依存し、実際の決定は官僚制や企業の手によくを委ねてきたのが実情であった。

この仕組みが一方でさまざまな腐敗を生みだすとともに、このコンセンサスを天真爛漫に延長していくことができなくなったのが、現在の行き詰まり状態にほかならない。

したがって第1に、これら既成のコンセンサスの内容の見直しと新しい総合的な戦略の確立を政治の力で実現することが、緊急の課題である。これまでの自民党支配は従来のコンセンサスの漠然とした延長を前提にしており、日米摩擦の激化はその行き

---

詰まりを典型的に象徴するものであった。

そこに多分に先に述べた第2の道への傾斜の可能性が秘められている。したがって、これまでの路線の見直し、経済構造および社会構造の転換を、政権の交代とを結び付けて追求する政治的エネルギーの高揚が期待される。

この路線は結局のところ、欧米諸国のみならず、アジア諸国も歓迎する新たな国際的共存路線であり、日本の対外イメージを改め、外交の幅を広げる余地を含んでいる。政権の交代によって選択の幅を広げるといふ、民主主義のメリットを生かす当り前の話がようやく日本でも可能性がでてきたことはそれだけでも結構なことである。

長期にわたった政・官・財のトライアングル、そこに見られる一種の寡頭的体制を一度終わらせることは、単に腐敗問題にとって有効であるにとどまらず、政策的にも新たな可能性を含むといつてよい。

第2に、これと密接に関係するものとして、政治と行政との役割分担の見直しや中央行政の役割の再検討が必要になってくる。政策決定過程の透明性を高めるといふことは、これまで一つの組織の内部で内密に行われてきた決定を組織の間での決定に変えるということである。

これまで一党内部で決められてきた事柄は、これからは政党間の討議によって決められ、政治と行政との関係も族議員を媒介にした密室の取り引きから、内閣の決断と責任を軸に展開されるようにならなければならない。

特に、中央の行政機構は国際的対応にもっと多くの精力を注ぐべきであり、その分、事業官庁的機能は地方に移管するといった再編成がさけられない。また、縦割りの仕組みを改めるために具体的な構造改革—内閣の機能の見直しなど—も、欠かすことができない。役割と責任の限定によって決定の総合性とスピード・アップをはかることは是非とも必要である。

総理大臣の下に、外交・安全保障担当補佐官といったものを、政治任命職として設立するようなことも考えられるし、内外の報道機関に対応できる報道官の新設も考慮に値する。現在は誰も責任をとらず、その分、時間を空費して現状の再生産を行っているようなものである。

しかも、最近では強力な族議員さえ不在状態であり、ますます混迷状態を深めてい

る。したがって、政治改革と行政改革こそ、総合的国際戦略のための絶対的条件である。

第3に、国民がこうした戦略の実行に際し、さまざまな面で負担をおわなければならないが、それを政治の責任において説得する活動が必要になる。増税がそうであるように、これは不人気な政策でありうる。しかも、高齢化時代を控え、国民の負担は増加傾向にあることはさげられない中での作業である。

この作業は政治に対する信頼を前提にしており、政治不信が爆発しているようなことでは論外である。しかも、その政策内容が説得的でなければならないが、説得性を増すためには総合性があるかどうか、大きな決め手になる。

また、政策の実施に対する信頼感も必要で、たとえば、ODAの実施過程をめぐって必ずしも透明性が高くないことは、その信頼性にとって決して良い影響をもたない。したがって、国会によるコントロールの仕組みを確立するなどを含め、手続き面、チェック面での透明性を高める努力が求められる。

第4に、政策の実施主体とは別に情報を収集し、政策を分析する機能を担う人々を内閣で充実させることが考えられる。政策の実施主体である各省庁が情報の収集役と政策の分析役を務めるのがこれまでの仕組みであったが、これは情報収集や政策分析の精度に影響する恐れがあり、また、日本の役割が大きな課題になっている現在、大幅に情報収集と政策分析能力を高めることは合理的な投資である。

しかも、政権交代という事態になれば、政府以外の組織においてもこうした能力は急速に高まることが予想され、権力をめぐる競争と、情報収集や政策分析をめぐる競争とが互いに促進されていくようになろう。先にあげた内閣に補佐官をおくといった構想は、こうした機能分化との関連で考慮されるべきである。その際、特に、アジアの情報収集については一段の努力が望まれる。

もちろん、情報収集や政策分析は政府だけの役割ではなく、広範な社会的基盤があってこそ、深さをもち、説得性を獲得することができる。ジャーナリズムが一党支配体制の呪縛から自由になり、真にグローバルな感覚を身につけることが、何よりも好ましい基盤を与えてくれる。

条件の整備のために最も大切なことは、現在の政治的意思決定の姿を正常なもので

---

はなく、異常なものとはっきり認識することであり、「コンセンサス社会」といったことで自己満足に耽るのは論外である。また、外圧をありがたがるのは、一種の奴隷根性にほかならず、政治の精神は内側から破壊されてしまうであろう。

日本の政治は今や大きな分水嶺にさしかかっており、革新への強烈な意思のみが事態を打開することができる。

## 連立政権時代の政治システム改革

---

1993年 8月20日 初版発行

編集 財団法人 連合総合生活開発研究所

所長 栗林 世

〒104 東京都中央区新川1丁目23番4号

I・Sリバーサイドビル2F

TEL 03(3297)3663代

FAX 03(3297)3620

---

制作 株式会社 コンポーズ・ユニ

〒108 東京都港区三田1-10-3

TEL 03(3456)1541代

FAX 03(3798)3303

---