

笹川平和財団第73回理事会 特別講演

政治改革の核心は何か

構想日本 代表 加藤秀樹

2002年3月26日

於：日本財団ビル8階会議室



加藤秀樹（かとう・ひでき） 構想日本 代表

1950年、香川県生まれ。73年、京都大学経済学部卒業と同時に大蔵省入省。75～77年、ケンブリッジ大学留学。廿日市税務署長、外務省在エジプト大使館二等書記官、在イギリス大使館勤務、大蔵省東海財務局理財部長、公正取引委員会官房企画室長、大蔵省証券局投資管理室長、財政金融研究所研究部長、大蔵省官房企画官を経て、97年4月「民」の立場で政策、法律を立案するシンクタンクとして“構想日本”を設立し代表に就任。「官」と「民」の役割分担再構築をテーマに、NPOを支援する法案や条例案を発表するとともに、行革の実効を上げるための省庁設置法の抜本改正を提言。また、国、地方自治体のバランスレート作成や、日本経済の体質改善をはかる税制改正の推進など日本の構造改革のためのさまざまなプロジェクトに取り組んでいる。

第一部 講演

行動するシンクタンクとしての『構想日本』

『構想日本』の存在意義は、シンクタンクとして政策を作るだけでなく、政治を変えるために行動するという点にあります。キャンペーンと言ってもよいかもしれません。ですから、役所を辞めた今でも、国会議員やマスコミに、政策提言や法律案などを実現するために説明して歩いております。『構想日本』というのは、霞が関の役所がやっていることを、「民」の側から少し違う手法で、大いにやっつけていこうというものです。霞が関が正規軍なら、『構想日本』はゲリラと言えるかもしれません。

政と官の不健全なバランス

今の日本では能力がなくても、あるいは大臣としての権限を行使したり責任を引き受けるだけの覚悟のない人であっても、当選回数を重ねれば、大臣になれます。

能力も覚悟もないのに大臣になれるというのは、役人が面倒を見ているからです。一方で、役人にとって政治家の面倒を見るというのは、大変年月がかかり、ストレスもあると同時に、実質的な権力を手中におさめることでもあります。

怒鳴られたり灰皿を投げられたりしながら、国会議員に説明するという生活を私もずっと続けてきました。若い課長補佐など、国会議員に説明に行って、散々叱られて帰って来て、「課長、議員になかなか納得してもらえません」と言うと、「あんな奴も説得できないのか」と今度は課長から怒られて、出直すわけです。

しかし、このように「しんどい」と言いつつ、政治家に説明したり、面倒を見たりしているのは、実は役人にとってもそのプロセスの中に“うまみ”があるからです。

政策を実現し法律を成立させていく過程での、国会議員たちとのやり取りは、様々な駆け引きの場面です。本当の権力というのは、形の上の権限ではなく裁量、すなわち、このようなプロセスにおける匙加減にあるわけです。

中心的役割を果たすのが大臣ではなく、むしろ、党の幹部と役人たちが政策を作っていくわけですから、外部の利害関係者は、彼らにきちんと説明しておけば済むと考えます。実質的な権力は、大臣ではなくて、いわば場外で決着をつけている官僚と党の実力者が持ち、官僚もしんどさと引き替えに、権力をモノにしているわけです。

世の中の評価基準からは随分ズレていて、建て前はとても不健全ですけど、双方の当事者たちにとっては居心地のいいバランスがとれていたのです。

ところが、官僚と政治家が居心地のいい世界にいる間に、世の中はどんどん先に行ってしまう、ギャップが広がり、ついに耐え切れないところまで達し、表に出て来たと言えるでしょう。問題はこれをどう変えていくかです。

与党議員と官僚が政策を決定する日本と内閣が決定するイギリス

政治改革や内閣機能の強化は、設立当初から『構想日本』が重視してきたテーマです。内閣の機能不全というのは、議院内閣制がうまくワークしていないということです。それは政党と内閣との関係にあり、突き詰めると、党の運営、党のマネジメントの問題に行きつきます。党のミスマネジメントがもたらした、いびつな政と官、政党と内閣の関係が数十年も続いた結果、弱い内閣、官僚、政党の弱体化がもたらされてしまいました。

レジュメ（16ページ参照）をご覧ください。クエスチョンマークの付いた言葉を6つ並べてあります。どれもが、今申し上げたことの現象面として出て来ているものです。2ページ目には、「弱い内閣」「強い内閣」という表題のチャートがあります。これは、現在の日本の構図を踏まえううえで、具体的に改革すべきポイントを説明するために、以前から使っているものです。

例えば法律を改正する場合、官僚は、政治家との関係においては党の部会、特に与党の部会に行って説明をします。また、うるさそうな議員には、個々に歩いて説明することになります。その過程で、官僚の作った政策は値切られていって、最初80点だと思っていたものが60点や30点になることも、当然あります。世間から見た評価は、また別ですが...

こうやって官僚が何とかまとめた法案は、最後に与党の政務調査会、総務会の決定を得て、ようやく国会に提出されます。与党の了承をもらっていれば、野党が少々何か言っても国会は通過しますし、そこから後は流れ作業になります。

す。これは不健全なのですが、内閣のあり方というものが、官僚の動き方から国会の運営方法のすべてに及んでいる結果なのです。

チャートに基づいて話を続けます。日本の現状は左の「弱い内閣」議院内閣制のお手本にしてきたイギリスは、右側の「強い内閣」に近いのではないかと思います。

ご覧になって分かるように、2つのチャートを比較して、明らかに違うのが、内閣の力を示す部分の面積です。さらに、「弱い内閣」の方では、「党幹部」の部分が「内閣」の外に出ており、「与党議員」と「官僚」部分の接線に双方向の矢印があります。一方、右のチャートでは、与党議員と官僚の接線はありません。これがもう1つの違いです。

党三役を含めた「党幹部」と言われる人たちは、内閣の外にいて、ほとんどの日本人もマスコミもそれがあたり前だと思っています。これは共産主義国と同じで、中国では「党主席」が国家主席より偉いわけです。共産主義国とよく対比される日本は、この点においてもよく似ているのです。

「党幹部」や実力者が内閣の外にいるため、官僚は大臣に説明するよりも、「党幹部」をはじめとする与党議員にせっせと根回しをします。政治家のほうでは、鈴木宗男議員の例を出すまでもなく、官僚を呼び付けて、これをやれ、これはやるなど日常的にやっています。ですから、内閣はそっちのけで、“場外乱闘”でほぼ決着がついているという結果になります。



それに対して、イギリスを例にとると、大臣職は90人と非常に多く、議員の4、5人に1人は大臣です。そのうちの20人位が閣内大臣で、その中には党三役に当たる人を含め、実力者と言われる人はほぼ入閣しています。実力者が入っていれば、党内はほぼコントロールできるわけです。

さらに、官僚と与党議員は直接に接触することが禁止されています。官僚は、閣外大臣も含めたすべての閣僚、日本で言えば大臣、副大臣、政務官等々の人たちと接触し、閣僚は与党議員に対して説明するという立場になっています。つまり、日本で官僚が果たしている政治的な行為は、すべて閣僚が行っているのです。だ

からそこに実質的な権力もあるわけです。その結果として、日本のような与党による事前審査もありません。

イギリスでは、閣僚以外の国会議員を「プライベート・メンバー・オブ・パースラメント」と呼んでいます。彼らはパブリックな存在ではなく、プライベートな存在なのだという位置付けが面白いところです。そして、プライベート・メンバーとパブリック・サーバントは接触してはいけないというのは、分かりやすい仕組みではないかと思えます。

政策を議論できるよう、インセンティブの働き方を変える

政治家の選挙区がよく変わるのも、イギリスの特徴でしょう。サッチャーさんは、若いときから能力があると注目されておりました。当時の保守党党首はヒース氏でしたが、例えて言えばですが、サッチャーさんを読んで、「あなたは能力があるから、田舎に帰って選挙運動に時間を費やすのはもったいない。ロンドンで政策に従事なさい。そうしたら次の選挙では、運動を全くしなくても当選する選挙区にまわすから」と言うわけです。これは議員にとっては願ってもないことです。

では、能力のない人間はどうなるのか。「君は政策に関して能力がない。ロンドンにいてもやることがないから、選挙区に帰って、強い相手を打ち負かしてロンドンに帰っていらっしやい。それが党に対する最大の貢献である」ということになるわけで、難しい選挙区に追いやられます。誰もそうなりたくないですから、政策で勝負しようと、政治家のインセンティブは働きます。政治家を選別し、政策能力において優秀なほうから大臣にしていくというのが、イギリスでの単純化した図式です。

ここで、鍵になっているのが、政治家の選挙区を変えるということ、党がマネジメントの一環としてやっているという事実です。

日本のように、当選回数と派閥への忠誠心によって閣僚になる順番が決まるとなると、政策の立案にかかわるよりも、連続して選挙に当選することが大臣になる近道ですから、インセンティブがイギリスの政治家とは逆に回ります。

レジュメの1ページ目に、「二世議員ウエルカム？」というふざけたようなことを書きましたが、二世議員でも三世議員でも、新しい選挙区から自力で闘

って当選するなら大いに結構なのです。選挙区を変えるのは党のマネジメントの問題ですが、今の日本では最も困難なことです。

だから、イギリスと同じ方法が、日本で今すぐにできるとは全く思いません。党のマネジメントというのは、最も難しい領域です。しかし日本の場合、インセンティブの働き方を変え、政策を議論するようにインセンティブを活かす仕組みをどうにかして作らなければならないと思います。そうしない限り、現状は動かない。議員を閣僚にさせることが、党内人事操縦の手立てになってしまっているというところに、大きな問題があります。

最近はいろいろなところで「評価」ということが言われています。政治や行政においても、結局、「党のマネジメント」と「評価」がキーワードになるのではないのでしょうか。派閥への忠誠心や当選回数という評価基準を、政策に対する能力という評価基準に変える必要があるのです。

官僚にプロのエコノミスト、ロイヤーが少ない

先程述べたように、政と官のいびつな関係は、実は党の弱体化に加え、官僚の弱体化をももたらしているのです。

何年か前に、タイでバーツが大暴落し、アジアの金融危機が起きました。あの時に、アジアから経済の大きな不安定化が広がるという危険について、残念ながら大蔵省の中では全く分析できていなかった。

つまり、事態を分析できるエコノミストが、省内にはいなかった。もちろん、優秀な人材は多いですし、それなりに自分の仕事はすぐに身につけています。しかし、本当のエコノミスト、ロイヤーといった、本来の政策のプロフェッショナルは少ないと言わざるをえません。

では、役人は何をやっているのか。誇張した言い方になりますけど、根回しが最も大きい仕事なのではないかと思います。英語で言うと「ロビイスト」、「ロビイングのプロ」ということになります。役所で作る文書も、議員対策や業界など利害関係者対策ということが常に念頭に置かれていますし、彼らにどう説明するか、彼らにとってあまり抵抗がなく、うまくすり抜けるにはどうするかという方向に、役人の気持はどうしても行ってしまいがちです。

最近、役人の中での議論に、本質論が特に減ってきたという感じがしております。大蔵省でも、スキャンダルで何人が辞めました。それぞれに優秀な人たちだったとは思いますが、その中でも接待をたくさん受けて辞めていった

人たちの多くが、「次官候補」という形容詞を付けられていたのは、ロビイングに長けた人の評価が高いという状況を、よく表しているのではないのでしょうか。

ロビイングに長けた人は、実質的権力を自分の手の中に持っています。匙加減の余地を多く持っている人の所に、接待が集まるというのは当然ですし、そういう人たちの多くが次官候補だと書かれたりするのも、構図として分かりやすい話ではあったのかなと思います。

こうしたなか、議院内閣制の機能不全が今やピークに達し、変化の兆しが見えています。

『構想日本』がかねてから提唱してきたことが、ようやく先日、自民党国家戦略本部から「政治家と官僚のルールについて」として出てきました（18ページ「緊急アピール（案）」参照）。これは、自民党では総すかんをくっていませんが、党内からそうした声が出てくるような時代になったのは、よい兆候です。『構想日本』のように、外側から少しでも世の中を変えていければと考えている団体にとっては、面白い時代が来た実感しています。

これまで述べてきたように、政治改革というのは、必ずしも制度の問題ではなく、党のマネジメントを変えていけばできます。逆に言うと、党のマネジメントを変えなければ、いくら制度をいじっても政治改革はできません。しかし、党のマネジメントが変わらざるを得ないような「枠組み」を作ることは必要です。

例えば、政と官の接触をある程度制約するなどして、今までと異なる党のマネジメントを行うように仕向けることが重要です。その部分が変化すれば、政党の能力も向上し、さらに役所を統廃合したり、公務員制度を大きく変革しなくても、官僚の機能は向上すると私は考えております。

議院内閣制を機能させることが、結局は政治、行政改革の基本なのです。

話題提供にしかになっていないかもしれませんが、この辺で終わりたいと思います。ありがとうございました。

第二部 質議応答

- | | |
|--------------|--|
| 水口 弘一 | 社団法人経済同友会 副代表幹事・専務理事
株式会社野村総合研究所 顧問 |
| 諸井 虔 | 太平洋セメント株式会社 / 相談役 |
| 広中 和歌子 | 参議院議員 |
| M.S.ドブスヒギンソン | トロワ財団 / 会長・最高経営責任者 |

国会の会期をなくす

司会 ありがとうございます。それではお時間の許す限り、皆様からコメント、あるいはご質問などをお受けしたいと思います。元高級官僚の方や現職議員の方もいらっしゃると思いますので、どうぞご忌憚のないご意見やご質問をお願いします。

水口 加藤さんのお考えには全く賛成です。私は先月ロンドンに行って、議会を見てきました。そこで、極めて現実的な問題を、2点ほど申し上げます。

ブレア首相は、議会には週に1回、水曜日の3時半から30分だけ出る義務があり、場合によっては出なくてもよい。それに比べると、日本の総理大臣や閣僚は、予算委員会などは全員出るわけです。あれで本当にいいのでしょうか。急にイギリスと同じような方向には行かないとしても、ステップとしてどういう形があり得るのだろうかということが第1点です。

第2点は、レジュメにあるように、党税調（自民党税制調査会）の権限についてです。私もかつては毎年、「電話帳」と称するぶ厚い報告書を党税調に提出し、実現可能かどうか、×をつけるという作業をずっとやっていました。今でも続けているこうした慣習は、今後はなくなっていくのでしょうか。

また、税制改正のおり、民間が政府税調に陳情へ行ったことは、おそらく皆無だと思えます。その辺の実態と、何か現実的なアイデアやご提言があったら、お聞かせください。

加藤 現在のシステムでは、国会の会期が1月末から150日ほど続き、しかも、3月いっぱいには予算を通さなければなりません。予算委員会を開いて、閣僚の足を引き止めておけば、ほかの委員会がなかなか開けません。国会でどの法案をいくつ通すかというスケジュールが、議院運営委員会や与野党の国会対策委員会間の駆け引きによって決められているのです。

しかし、例えば会期をなくせば、その手は効かなくなります。日本ほど会期が短い議会は、稀なのではないかと思えます。世界には会期のない国があり、ないというのは、通年いつでもやれるということですし、ある場合も、4月から翌年3月までというように、会期が継続していることが多い。ですから、国会の会期を大幅に延ばすという方向に持っていくことが効果的なのかと考えます。

2番目の問題はなかなか難しいでしょう。しかし、最近の動きを見ていると、党税調のコントロールも、随分弱くなった気がします。かつて党税調に



は、党の機関の中で最も力があつたし、ステータスも高かつた。それゆえに、高齢化がかなり激しく進んでいるのではないのでしょうか。これが結果的に、実質的な党税調のパワーを、かなり低くしています。

党税調自体や全体での位置付けを変えようとしても、長老の皆さんが集まっていますから、難しいでしょう。しかし、「自然消滅」と言つては失礼かもしれませんが、すぐにはなくならないにしても、実質的な議論を周りでやっていけば、時間の問題かなと思います。

小泉政権の危うさ

諸井 加藤さんのお話には、非常に感銘を受けました。政府税調は各利害関係者が委員になって、活発に議論していますから、党税調のようなことはないと思います。

さて、小泉政権は支持率がだいぶ低下してきて、少し様子が変わつたというもの、世論のバックアップをまだ得ています。政治家も世論の動向を見て、小泉首相に結局は従うという状況にあります。これは、加藤さんが分類されたものとは、全く違つたような感じがするのですが、その辺はどう考えておられるのですか。

また、国家戦略本部が出した緊急アピールによると、野党議員も与党議員と同じように、官僚に接触できないということになるわけですか。イギリスはどうなっているのでしょうか。

加藤 まず2番目のご質問について、イギリスの場合には、キャビネットとシャドーキャビネットがその対象です。官僚は野党のシャドーキャビネットの人たちにも接触できますので、そこはフェアになっています。シャドーキャビネットにも国から手当てが出ているかと思いますが、キャビネットとシャドーキャ

ピネットは、ともにパブリックな批判という位置付けになっているのです。そういう意味では一貫している仕組みと言えます。

次に、小泉政権は、明治維新や第2次大戦の時代とよく比べられますが、戦いによって、人が実際に死んだりするようなことがない時代においては、改革に時間がかかるのは仕方ありません。今は過渡期であり、10年単位で考えざるを得ないのだらうと思います。

その中のワンステップとして位置付けた場合、小泉政権にも不十分な点があると思います。また、諸井さんが先ほどおっしゃった世論主導というのも、怪しく不安定な部分があります。

ですから、私は個々の内閣や個人の評価を云々するのではなく、小泉首相のときには2割、次の首相のときには1割5分の改革というように繋いでいき、10年後には大きく変わっているようにする、ということが大事なのではないかと思っています。

1つ付け加えますと、小泉内閣の周りには、経済財政諮問会議や総合科学技術会議など、有識者を集めた諮問会がいろいろあります。これは応急処置のようなもので、本来はすべてやめるべきです。このような会議体は、役所の煩雑さを増やしていると同時に、責任や権限の所在を不明確にしているからです。内閣本体を強くできないから、周りに付属物やつかえ棒を付けて強化しようとしても、本質的な解決にはなりません。

ただ、過渡期ですから、内閣がすぐには強くなれないとしたら、周りにいろいろ付けていくより仕様がな。そういう時代なのです。

もう1つ付け加えますと、「政策新人類」という言葉が出てきたころから、利害を持った人や持たない人も含めて、外からダイレクトにいろいろな政策を、大臣、与野党の実力者に提言することが顕著になってきました。官庁がしっかりしていたときには、その善しあしは別にして、これらは役所によってスクリーニングされていました。

どの政策を採用するかということが、長期的な視点からきちんと吟味されな。いま、役所のスクリーニング機能が薄くなったところに、いろいろなものが素通り状態で入ってきています。これは、国家のガバナンスとしては、危険なことではないでしょうか。『構想日本』もそれをやっているのですから、「お前がいちばん怪しいのではないか」と言われたら、元も子もないのですが...

官僚が「アシスト」する対象

広中 「弱い内閣」、「強い内閣」の図を見ておりまして、野党はどのような形で官僚と接触できるのかと心配しておりまして、諸井さんからご質問いただいたので、その点は本当に意を強くいたしました。

そこで、官僚の役割について、お伺いします。今の日本は、予算や政策、立法を、官僚にほとんど事実上任せています。そうすると、「強い内閣」のシステムになっていくことによって、官僚が手放さなければならない力というのは、何になるのでしょうか。

加藤 大変難しいことですが、自分の手の中に裁量の余地をかなり持ちながら、最後は主な与党の「実力者」と言われる人たちとの間で決着をつけていくという、切りしろ、付けしろみたいな部分を、まず政治家の手に戻していけないといけません。

広中 官僚の方は、予算の積み上げができますし、政策や法案でも、「私は何本法案を作った」とおっしゃるわけです。イギリスの場合であれば、政党は選挙で公約し、それに基づいて政策を策定し、政策に基づいて法案を作る。一方で、官僚の方々、専門家としてアシストするという形ではないかと思えます。ところが、日本は逆になっているような感じがします。

加藤 それは、「アシスト」する対象の問題です。日本も形のうえでは確かにアシストなのでしょう。以前イギリスに、『イエス・ミニスター』、『イエス・プライムミニスター』という、テレビのコメディや本になったりした話があって、これが面白いのですが、要するに、役人はどうやって大臣をうまく騙して自分の意見を認めさせるかを考え、大臣のほうでは、役人のことを「あいつらは油断ならない奴だ」と常に言っている。この点はイギリスも日本と同じですね。

ただイギリスの場合、その相手は“プライベート”な与党の人たちではなく、内閣の構成員、あるいは法律上で自分の上司である大臣でなければなりません。また、構図としては、官僚が選択肢を用意し、閣僚たちが決定し責任をとっている。ここが日本と違うところです。

会社でも同じでしょう。部下が企画をどうしても通そうとすれば、上司である課長や部長、または社長に掛け合います。社長が最終的に「イエス」と言うかどうかはせめぎ合い、勝負です。

役人の世界でも、こうしたシステムが健全に働いていれば、意欲も削がれないし、役人がプロフェッショナルとして生きられる本来の姿になるのではないのでしょうか。

ついでに、もう1つ申し上げます。

「外国は議員立法が多いが、日本は役人が全部を仕切っていて議員立法が少ない」と言われています。これは間違いです。アメリカは、制度として議員しか法律を提出できないので、議員立法というふうになっています。しかし、成立した法律、成案の中に占める議員提出法案、議員が本当に作った法案の比率は、日本もヨーロッパもアメリカも大体2割前後で、大して変わりません。

陰の存在とは言っても、官僚は実質的には大きな組織であり、人材を揃えていて、その中で立法の準備作業も進んでいます。これも各国共通です。

M. S. ドブスヒギンソン 最後に、英国人として、コメントさせていただきます。私は、日本の政治家を41年間見て、大変おかしいと思えることがあります。まず、ほかの国々と比べると、総理大臣に力がありません。日本では、ほかの派閥が首相に対して影響力を及ぼしたいから、いちばん弱い人を首相に選ぶのです。田中首相のときから、ほとんどそうでした。それが、内閣を非常に弱くしています。

もう一つは、与党のなかに派閥がありすぎるため、他国の連立政権と同じように、政権が弱くなってしまっている。さらに、そうした影響から、大臣が1年、2年で代わりますから、継続した政策がとれない。このような状況では、役人が強くなるのは当然です。

司会 それでは加藤さん、今日はどうもありがとうございました。皆様、もう一度拍手を。

政治改革の核心は何か

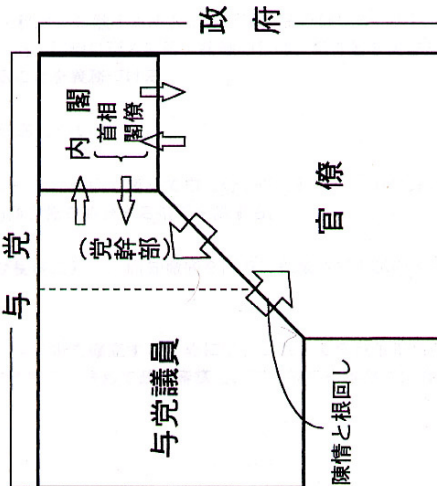
2002.3.26

加藤 秀樹

- ・ 田中×鈴木戦争は英国ではありえない？
- ・ 「党税調」の権限とは？
- ・ 「党幹部」 — 日本は社会主義の国？
- ・ 首相公選制は必要ない？
- ・ 二世議員ウエルカム？
- ・ 政治改革は明日にもできる！

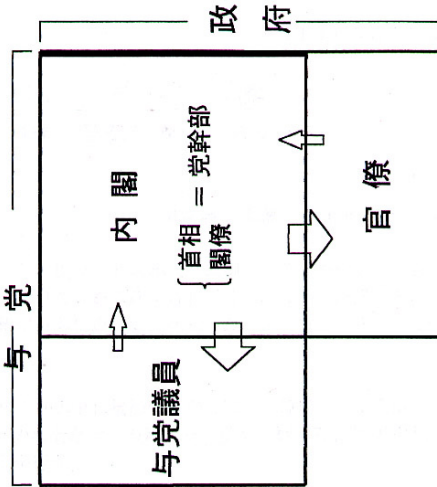
弱い内閣

党幹部の多くは入閣せず政策は与党議員と官僚が主に決定。
その過程で不透明な調整(陳情や根回し)が行われ責任もあいまい。



強い内閣

党の幹部が内閣を構成し、与党と官僚を掌握して主要な政策を決定。その責任は内閣が負う。



平成14年3月13日

緊急アピール（案）

政治家と官僚のルールについて

国家戦略本部・国家ビジョン策定委員会

我々は、「政治システム」の提言にある小泉3原則、「首相を中心とする内閣主導体制を構築する」、「官僚主導はこれを排除する」、「いわゆる『族議員政治』とは決別する」に基づき、小泉政権が直ちに取り組むべき「政」と「官」のあり方について3つのルールを緊急に提言する。

- (1) 政党、国会議員・秘書が官僚に接触する場合には、原則として大臣、副大臣、政務官が対応する。党の部会などへの対応や、議案に対する個別説明は、原則として、副大臣・政務官が行う。
- (2) 官僚は、国会議員・秘書から、行政執行の個別案件について、働きかけがあった場合は、大臣・副大臣・政務官に報告し、指示を得る。報告を受けた大臣・副大臣・政務官は、政治家との接触到疑義があると判断した場合には、働きかけた当該政治家に確認し、政・官の関係について適正を確保するなど、自らの責任で、先頭に立って対処する。
- (3) 官僚が、国会議員・秘書に接触する場合には、事前または事後に大臣・副大臣・政務官に報告する。尚、接触到至る経緯、接触の日時、案件名を文書として正確に作成し、保存することを義務づける。

上記のルールに関する対応について

- (1) 政府は、以上の3ルールについて閣議で申し合わせを行う。これに違反する事案が生じた場合は、当該官僚を処分する措置を講ずる。
- (2) わが党所属議員及び秘書に対し、周知徹底を図り、総裁名で上記の3ルールについて通達を行う。
- (3) 政・官関係の新しいルールを確立するためには、これまでの政策審議のあり方を基本から見直し、目標期限を決めて政調審議会、部会等の根本改革に着手する。