

本稿は、“Change in the Japanese Policymaking Process,” *Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience* を（財）日本国際交流センターの責任において翻訳・編集したものである。

日本の政策決定プロセスの変化

衆議院議員 塩崎 恭久

20世紀最後の10年間は、日本の「失われた10年」と言われる。失われた10年が経済的に何を意味するかは、誰もがよく知っている。日本の景気低迷、価格破壊、そして、脆弱な金融制度だ。

私は、過去10年間は、経済的のみならず、政治的にも失われた10年間であったと思う。小泉純一郎首相の就任までの10年間に、8名の総理大臣が交代した。平均在任期間は495日、首相が借り物ではない独自の政策を打ち出すには余りにも短い。事実、政策は揺れに揺れた。端的な例が財政政策である。橋本龍太郎首相の緊縮財政政策から小渕恵三首相の積極財政政策への大転換、そして今まで、小泉政権下で緊縮財政政策に回帰している。

小泉氏は2001年4月に内閣総理大臣に就任し、過去10年間の政策の失敗によって温存されてきた社会構造の改革を訴え始めた。この改革の提唱で、同首相は日本国民の絶大な人気を得ることとなった。国民からの支持を背景に、小泉首相は改革に向けた基本方針を発表したが、その具体的な内容は未だ明らかではなく、実行の段階には至っていない。

私自身は、既に小泉改革に対して全面的支持を表明しているが、改革の早急な実施については若干の懸念がある。一つには、小泉首相の改革案は、極めて幅広い領域に及んでおり、官僚制度のみならず、いかなる現状の変化にも抵抗を示すであろう多くの利益集団にも影響を及ぼす点である。

日本政治の歴史を振り返ると、ほとんどの場合、一政権が取り組める重要な課題は一つがせいぜいである。従って、リーダーは優先順位の設定に慎重でなければならない。私の見るところ、小泉政権は、明らかに、不良債権問題の解決よりも財政再建を重視している。しかし、私個人は、不良債権処理こそが最優先の政策課題であり、これが間違いなく民間経済の生産性と収益性の向上に繋がると考える。構造改革の実施に際しては、グローバル・エコノミーの動向に常に最大限の注意を払うべきである。

1. 失われた10年

政・官・財癒着の終焉

改革を実現させる上でもう一つの不確定要素は、日本の政策決定プロセスにある。

自由民主党（自民党）が議席の過半数を占める55年体制下では、安全保障をめぐる憲法改正問題や、消費税の導入といったデリケートな問題を除き、いかなる政策も今日より迅速に決定・施行してきた。

旧体制下では、大手企業、官僚そして政治家が、政・官・財の「鉄の三角形」を構築していた。この「鉄の三角形」の各グループは、反共産主義、経済的には西欧諸国に追い付き追い越すという二大目標を共有していた。こうした目標があったがゆえに、三者は、経済問題だけでなく社会・政治問題についても非公式な協議を行ったのである。特に、世論が二分されるようなきめ細かな配慮をする問題に関しては、自民党の執行部と財界のリーダーがトップ会合を持ち、非公式ではあるものの最終的な決定を行っていた。官僚幹部もまた、その決定に多大な影響力を持った。一旦、三者間で決定された事項は、正当な民主的手続き、即ち国会での審議と議決によって正式に決定された。自民党が国会の過半数を掌握していたため、その結果は始めから明らかだったと言える。

1980年代には、二大目標が達成され、「政・官・財の鉄の三角形」は、共通目標を失った。経済的に西欧諸国に追い付き追い越すという目標がまず達成され、第二の反共産主義という目標は、1989年にベルリンの壁が崩壊し、1991年にソビエト連邦が消滅した時点で達成された。だが、政・官・財の「鉄の三角形」の権力は存続し続けた。実際、二大目標が達成された後、全盛期を迎えたと言える。例えば、大蔵省の権力は、細川護熙内閣の初期に強化し、族議員の権力もまた拡大した。

司令塔の不在

だが、こうした状況は長くは続かなかった。次の二つの原則が現実となったのである。すなわち、第一に絶対的権力は必ず腐敗するということ、そして第二に魚は頭から腐敗するものという原則である。

政・官・財の「鉄の三角形」が持つ権力がピークに達した直後、一連のスキャンダルが表面化し、その権力は急激に低下した。1990年代以降、多数の政府機関の不祥事への関与が指摘された。1989年には、リクルート事件が発覚し、労働省及び文部省が面

目を失った。1995年には、厚生省が薬害エイズ問題に苦しんだ。さらに最も権威のある大蔵省や日本銀行（日銀）さえも巻き込むスキャンダルも発生した。ここ数カ月間は、外務省でスキャンダルが煙っている。そして参議院選挙における違法行為が原因で、郵政事業庁も同様の状況にある。こうした不祥事のただ中で、一連の政治家及び政府高官が逮捕され退任を迫られている。

このような状況は、政府内の司令塔の不在を示すものだとも言える。政・官・財の癒着体制下では、竹下登氏のような政界の黒幕（ドン）と、各省庁の一部の高級官僚が、国家の司令塔的な役割を果たし、文字通り政府の政策形成を担っていた。だが、このシステムは、現在、機能不全に陥っている。黒幕による政治の終焉は民主主義の進歩と捉えることも可能だが、複数の小粒の指導者が、連立政権内での生存競争に専念し、その場凌ぎの政策決定集団と化している現在の状況もまた不健全である。

一貫性を欠くその場凌ぎの政策決定機構

一連のスキャンダルが、政・官・財の癒着体制、特に自民党に対する憤りを駆り立て、その結果、1993年以降、自民党の衆議院での過半数支配が困難になった。こうした状況下、政策はその時々の状況に応じて、一貫性を欠く形で決定してきた。一例を挙げれば、橋本政権下では、比較的若手の政治家及び官僚が、政策の立案と決定の両面で重要な役割を果たした。小渕政権下では、連立政権の公明党と保守党が、極めて重要な役割を果たした。そして森喜朗政権では、亀井静・自民党政務調査会長が、政策決定を大きく左右した。

小泉政権発足後の数カ月間を見る限り、官邸を中心とした内閣府が強い影響力を持っているように見えるが、真価を見極めるのは時期尚早である。現在、多くの外部の学識経験者や民間アドバイザーが内閣の顧問を務めている。だが実際、官僚以外の誰が政権の柱となる政策方針に影響を与え得るのか、誰も見い出せずにいる。その典型的な例が、30兆円の年間国債発行枠である。過去10年間で中核となる人物が変わり、日本政府の政策決定は、各政権の権力構造によってその場凌ぎで一貫性を欠くものであつた。

各政権支持基盤の弱体化

一貫性を欠く政策決定とも多少関連があるもう一つの興味深い事実は、細川内閣以降の各政権が、それぞれの支持基盤を弱体化させてきてることである。具体的にいうと、細川政権は1994年2月、国民福祉税という名目で消費税率の引き上げを突如と

して提案した。この極めて不評だった税制改革案は、連立内閣内の一連の内部抗争とも相俟って、結果的に非自民連立政権を失墜させ、1994年6月には自民党が政権に復帰することになった。

次の村山富市首相は、長期に亘り日米安全保障条約や自衛隊を公然と非難してきた日本社会党の党首であったが、安全保障条約、自衛隊のいずれも是認した。これは、社会主義信条とは矛盾するものであり、その結果、社会党は次期総選挙で多数の議席を失い、少数政党に転落した。

1996年初頭、橋本氏が内閣総理大臣に就任し、就任直後に大胆な改革案を提案した。これは正式な法手続きを経て自民党から選任された首相としては、前例のないことがあった。私も、橋本内閣の日本版「ビッグバン」と言われた金融改革や日銀法の改正、金融監督庁の設立に関わった。その極めて大胆な計画によって、橋本首相は長年醸成されてきた官僚と族議員とのリンクを断ち切ってしまった。

小渕並びに森政権下では、公共事業の特異性が表面化し、政府支出が劇的に拡大した。これが、小泉政権における公共事業の見直しに繋がっている。

こうした流れは、逆説的であると同時に皮肉に満ちている。そして今、小泉内閣が何を破壊しようとしているのかが、大きな問題となる。もちろん、小泉政権が、農業従事者、小規模店主、小規模製造・建設会社という伝統的な自民党の支持母体との癒着解消に成功する可能性は充分にある。小泉首相自身は、これを強調して「自民党を変え、日本を変える」と言明している。

再度強調するが、日本の失われた10年間に、日本の政策決定プロセスは一貫性を欠いていた。果たして、近い将来、何らかの新たな政策決定プロセスが確立し得るのだろうか。そして、それは日本の将来的なモデルと成り得るのだろうか。

2. 新たな動き

日本の国会は、従来、政府が提案する法案の大多数が何ら修正されることなく可決される傾向が高いため、「形式的承認機関」と称されてきた。だが、こうした日本の政治の舞台に、新たな展開が見られるようになってきた。

政策新人類

1998年の不良債権問題解決に向けた「金融再生トータル・プラン」の可決と、「金融機能再生法」の成立が、日本の政策決定プロセスに、新たなスタイルを導入するきっかけ

となった。従来、日本の政治においては、各党執行部の協議によって政策形成の条件整備が行われてきた。すなわち与党が基本的な政策案を準備し、野党がこれに譲歩あるいは取り込まれる形をとってきたのである。だが、ここに来て、政策通の若手政治家「政策新人類」の台頭によって、これまでの政策決定プロセスに変化が生じてきた。以下、これについて詳しく説明する。

小渕内閣が誕生してわずか1週間後の1998年8月5日に、政府提案として、「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案」を柱とする金融再生トータルプラン関連6法案（金融再生法案）が、国会に提出された。「金融再生法案」は、もともと大蔵省が原案を作成したもので、銀行の破綻処理対策として、ブリッジ・バンク構想も含まれていた。だが、ちょうどこの頃に、日本長期信用銀行（長銀）の破綻が明らかとなり、大蔵省は、長銀の破綻処理をせず、住友信託銀行との合併と公的資金の投入によって救済しようと試みた。大蔵省は、長銀問題とは別個に、「金融再生法案」を審議することを望んでおり、従って、ブリッジ・バンク構想については、「金融再生法案」の初期の段階でのみ提案していた。これは、実際問題として、ブリッジバンク構想が、長銀のような大手行ではなく、主として地方銀行に適したスキームであったためである。

一方、自民党内の若手議員は「金融再生法案」の立法化で、長銀にも適用可能な「国営化スキーム」を提案した。その理由として、銀行を甘やかす結果となった過去の大蔵省の改革に消極的な姿勢からの脱却を、金融市場も世論も支持していたことが挙げられる。事実、こうした自民党内の若手議員は、1998年初頭に不良債権問題の解決策として、「金融再生トータル・プラン」の方針を既に打ち立てていた。「金融再生トータル・プラン」には不良債権の厳格な査定、債権回収会社の設立、そして破産手続きの大規模な改革が含まれていた。これらは全て、過去の改革に消極的な姿勢からの脱却であり、大蔵省及び金融業界に不良債権の根本的解決を求める 것을狙っていた。注目すべき点は、官僚案に異議を唱えた議員が野党だけでなく、与党である自民党にもいたことである。

ほとんどの政党が、1998年9月26日付の「金融再生法案」に合意した。このプロセスで最も特徴的だったことは、この法案が与野党の両意見を採用した草案に基づいたものだったという事実である。最終法案には、ブリッジ・バンク・スキームも、国営化スキームも盛り込まれた。官僚は与野党の若手議員が考案した法案を、ほぼ無条件で採用せざるを得なかった。その結果、最終的に長銀は国営化され、同行の不良債権は「金融再生法」の適用を受けて全額清算された。要するに、官僚主導の銀行監督制度という

現状容認指向の姿勢に、専門知識を持つ若手政治家の手でストップが掛けられたのである。

これは前例のない出来事であった。この一連のプロセスの主役は、「金融再生法」成立過程で重要な役割を果たした政策新人類であった。こうした議員がこうした役割を果たし得た背景には、いくつかの理由がある。第一に、彼等は経験未熟な政治家というレッテルを貼られていたにもかかわらず、実際には専門知識と経験が豊富だった点が挙げられる。古参の政治家が官僚を主な情報源とする一方で、若い世代の政治家は内外の幅広い層との接触をはかり、必要な知識と情報を得ていたのである。

第二に、彼等が極めて柔軟だったことがある。所属政党 — 自民党か民主党か — には捕らわれず、結束することにより、より良い「金融再生法」作りに努めた。彼等が最前線に立って行動したことで、党内での議論や交渉が可能になったのである。

第三に、その専門性と柔軟性ゆえに、若手政治家は政策の抜本的改革に対して正しいビジョンを持つことができた点が挙げられる。さらに、当時の党幹事長であった自民党の加藤紘一氏と民主党の菅直人氏が、若手政治家たちに政策論議において重要な役割を担う機会を与えたことも挙げられる。これは、両氏が、グローバル市場における金融危機を背景とした緊急性を、若手議員も充分に理解し得ると判断したためである。

こうした背景から、政策新人類の努力なくしては、「金融再生法」の国会通過はなかったとする意見もある。だが、残念ながら、彼等は完全に年長の政治家たちを納得させることはできなかった。「金融再生法」が国会を通過した後、古参の政治家と派閥政治の権力が復活し、若手政治家は、政策決定プロセスの表舞台から排除された。そしてこのことが、現在のその場凌ぎの政策決定プロセスがいかなるものかを説明している。若手政治家は、小渕政権が公明党及び自由党との連立内閣を形成した後、急速に政策決定プロセスにおける影響力を失った。若手政治家には専門知識はあるが権力がない。年長の政治家には権力はあるが専門知識がない。これが、日本の政治の極めて残念なジレンマの一つと言える。

政治任用と官僚

過去10年間に見られた政策決定プロセスの特徴の一つは、官僚以外の人材の参加が拡大したことである。だが、これは必ずしも政治的な意味合いを持つ登用ではない。多くの場合、政治家ではなく、官僚がその影響力の維持を目的として、外部の人材を任命してきた。いずれにせよ、こうした状況は、外部の専門家の意見がこれまで以上

に尊重されてきたことを示しており、さらにまた、透明性が向上した結果であるともいえる。より広い層の有権者が、審議内容に注目している場合には、古い年功序列のシステムとは無関係に、公正な判断が専門家の意見に委ねられる。

一方、官僚の「熱意の欠如」がますます顕著になってきている。最近では、政治家、学識経験者、その他の官僚以外の人材で構成する審議会等の陰に隠れ、国民の批判の矛先を反らそうという姿勢が、官僚の間で見られるようになってきている。官僚の仕事は、省庁・部局で分断されており、他の省庁の領域には立入らない傾向がある。強力なリーダーシップが求められる理由の一つは、ここにある。国会議員は立法を行い、大臣は政策を決定することができるが、官僚がいなければ決定した政策を実行できない。そのため、この縦割り行政が、政策実施の遅れ、ひいては老朽化にも繋がる。官僚が熱意を失うと、政策は施行されないまま放置されることになる。構造改革には、各省庁の枠組みを超えた適確な内容を盛り込んだ政策パッケージが必要であり、官僚の現状容認主義的態度は障害となる。

政界再編

1993年に自民党が分裂して以来、何度か政党再編が起きている。今後の政局としては、こうした各政党間の再編が続く可能性が高い。だが再編が、安全保障問題についてはタカ派対ハト派、経済政策については進歩派対保守派といった、政策の選択に基づくものとなる可能性は、依然として極めて低い。好むと好まざると拘らず、政党の再編は個々の人間関係に基づくものとなり、今後も連立政権が、必ずしも政策の選択からではなく政治的な都合から継続する可能性が高い。

3. 提案

政策決定プロセスを改善して行く上で、有権者に説明責任を持つ政治家は、国益に関わるあらゆる重要決定に関してより重要な役割を果たす必要がある。国会は、もはや官僚の作成した政策の単なる形式的承認機関であってはならない。この意味で、政治家が眞の立法者として機能できる体制を実現するための政治改革が求められる。そこで、いくつかの提案をしたい。

二頭政治の解消

第一の提案は、総理大臣のリーダーシップを強化するために、与党と政府の二頭政

治を解消することである。そのためには、まず国会への提出前に行う与党による内閣提出法案の事前審査という慣習を改めなくてはならないだろう。それと同時に、より透明性の高い形で生産的な議論と法案の修正が可能となる国会の民主化に努めることも必要である。

現行の通常国会は、年度の前半にのみに開催され、翌年度の予算編成が年度の後半に始まる。現行制度では、与党税制審議会は、10月から12月の期間にのみ審議を行う。従って、国会での予算審議及び税制の審議期間は、わずか数カ月に留まり、残りの期間は、政治的論議を経ず、官僚が政策決定を行うことが可能となる。通年国会制度を導入すれば、限られた国会会期中にできるだけ多くの法案を通そうとする作為的な日程調整を防ぎ、よりアカンタブルなシステムになる可能性がある。

官邸及び大臣付き選任スタッフ

第二の提案は、官邸のリーダーシップ回復である。官邸内、さらには、可能な限り個々の省庁内でも、官僚以外のアドバイザーの政治任用を一層拡大する必要がある。現行の副大臣及び政務官制度が必ずしもうまく機能していないのは、実際、官僚制度の枠組みを超えた新たな発想を提示することのみならず、最終的な決断を下す上で必要な時機を得た偏りのない情報を入手することも難しいからである。従って、大臣と副大臣は官僚を統率する直属のチームを持つべきだろう。（現行法においても、大臣は自分のスタッフを自由に任用する権限を持っているが、その権限を行使する人はいない。恐らく、それは官僚排除と取られるからであろう。）また、英国の首相府に設置されている政策室と同様の、フル・タイム・スタッフを抱えるアドバイザリー・コミュニティの導入は真剣に検討すべきだろう。

シンクタンクの強化

第三の提案は政策コミュニティの拡大である。国の政策形成の知的基盤を強化するためには、足腰が強い、多様性のあるシンクタンク・コミュニティが不可欠である。日本のシンクタンクは金融機関や経済団体に付属していることが多い。より独立性の高い、戦略的なシンクタンクが育つことで、政策論議の質も向上するだろう。

情報開示

日本の政治のさまざまな場面で、情報開示の重要性が徐々に高まりつつある。既に述べたように、過去10年間に、余りにも多くのスキャンダルが発生し、これが政・官・

財の「鉄の三角形」に対する国民の不信感をさらに高めることになった。しかし、これが引き金となり、公共政策の決定の透明性が高まった。最近では、ほぼ全ての審議会及び委員会が議事録を開示している。法案に関する一般国民からのコメントもまた広く求められる。こうした状況下では、裏取引ではなく、個々の政策の争点を充分に審議した上で、政策が決定される傾向にある。

結論

結論として、日本の政策決定プロセスは、良い意味でも悪い意味でも、より民主的な方向に向かっている。新体制が確立するまでは、現在の混沌たる状況が続くかもしれない。我々はこの現状に甘んじてはならない。官僚の熱意の欠如に加えて、現在の政策決定プロセスは、極めて混乱した状態にあり、時間がかかるという問題がある。日本の経済、安全保障、社会を正常軌道に戻すのに、一刻たりとも猶予はない。さらに、こうした状況下では、誰かが最終的な決断を下し、その決定の実現に向けて一気呵成に邁進する必要がある。

それが可能なのは、もちろん総理大臣である。幸いにも、我々には、極めて高い支持率を持つ総理大臣がいる。今こそ、最善かつ最良の人材を政権内外から募り、政策の立案及び実施の両面で、力を結集する時機である。我々が抱える最大の問題は、解決策の構想を描く能力の欠如ではなく、解決策を実行に移す能力の欠如である。実行能力の欠如の背景には、過去50年間に亘り、政治家・官僚・支持基盤の関係の中で受け継がれてきた日本のガバナンス・システムの弱さが依然として存在する。だが、改革を求める機運が、有権者の間でも徐々に高まりつつある。新たなスタイルのガバナンス・システム、政策立案と実施の両面に係わる新たなシステムの構築が、現在の最重要課題である。そしてこれは、総理大臣が全体を統括し、民主的な議論を経て、壮大な日本の将来ビジョンを提示し実現することのできるシステムでなければならない。