

「行政をめぐる最近の状況と行政官に期待するもの」

飯尾潤教授講演概要

日時：平成21年4月24日（金）16：10～17：50

会場：人事院公務員研修所大講義室

本日はお招き頂き感謝します。創立50周年とのことだが、生まれてからまだ50年経っていない自分のような若輩者が諸先輩方の前でお話させていただくのは、おそらく若い人から、型にはまらない話でも聞いてみようというご趣旨であろうから、本日は自由にお話ししたい。幸い質疑の時間もいただいているとのことなので、諸先輩からご批判いただき、私も勉強させていただく機会としたい。

●行政をめぐる最近の情勢

最近の行政をめぐる情勢といえば、不祥事とそれに対する批判であり、残念なこと。国民を株主に例えれば、社員を批判して喜んでいるのはおかしい。しかし、こういう話をすれば、同意はいただけるかもしれないが、それではこの問題は済まない。本日はこの批判の背景について述べて、今後どうしたらいいか考える材料としたい。

●時代の変化

この50年、行政官に求められることが変化している。しかし変化の方向が明らかでなく、そのせいで国民も行政も混乱しているように思う。

戦後、国家や行政は安定的に推移してきた。もちろん大変な時代ではあったが、一般国民は何かあれば行政を頼り、行政もそれに応じることができた。こうして行政官は「立派な人たち」と思われていた。

しかし、ここ15年ほど、「行政官の質が落ちた」と言われている。本当にそうなのか。私は、人間の質は落ちていないと思っている。ただ、仕事のやり方が時代に合わなくなっているのではないかと考えている。そのため、努力しても評価されないという事態に陥り、ある者は旧来型の努力をさらに続けて深みにはまり、一方で若干のモラル低下も見られている。

●国家目標の喪失と政官の役割

最近、雑誌などで、国家、行政、あるいは政策の「目標」が問われていると言われる。戦後は高度成長が目標であったが、今はそれが失われているという言論が多い。しかし、国家目標とはそのように一朝一夕に、上から降ってくるようなものなのか。私は、国家の目標とは試行錯誤の末に積み重ねていくものであると感じている。

国民全体が目標を共有しているときは、自ずと国民全体の奉仕者である公務員の役割も明確であった。それが今は、自分がやっている仕事が役立つか自明でない。

むしろ道路などは無駄な行政の代表とまで言われている。それでは行政官が自分の判断で道路作りをやめていいのか。私はそうは思わない。それは政治の機能であろう。

昔の政治家は、選挙は選挙、政策は政策、政局は政局と、3つをバラバラに行っていた。選挙では温泉旅行に連れて行った有権者の背中を流し、政策は行政から上がってきた提案に若干のコメントをし、政局では派閥争いに力を注ぐ。普通であれば政策ありきで決まるべきものが、派閥の力関係で決定される。これは、はからずも庶民の心が分かる者が政権をとったり、政治家の団結を高めたりするという良い面もあったが、そうでない面も当然ある。昔の人は、政策は行政が扱っているが、どうも敷居が高いので、親しみやすい政治家に取次ぎをお願いするという程度のお願いベースの意識でいたと思う。今でも、地方では「うちの会社は業績がいいから政治家とは関係ない」という人もいる。

これまでは、政治がそれなりでも、政策はきちんと対処できていた。これは誇っていいことだと思う。しかし近年、この構造が変わってきた。

●発展途上国型の政策形成

国が伸びているときの、発展途上国型の政策には特徴がある。

まず、政策が不足している。まだ社会保障が行き届いておらず、長寿に伴う問題がそもそも存在しないなど、政策課題が少ない。問題が生じて、それは高度成長の裏返しとしての問題であり、課題が出始めても対処できるだけの財源があり、どうすればよいかのモデルも諸外国にある。対処すれば感謝される、すなわち、「政策をすべてやってほしい」と思われている状態。なお、ここで行政が政治家を甘やかしてしまったので、政治家は余力で政局の権謀術数に走るようになってしまったのだと思う。

このような時期には、省庁は所掌事務に合わせて政策を作っていた。業界団体をはじめとする社会团体と省庁が密接に関係しており、ときには新しい業界に対して団体を創設するように促すなど、行政は社会全体に深い根を下ろして、社会のニーズに合った政策を行っていた。これは自ずとバランスのいい政策となっており、省庁間で調整が必要な場合でもお金の問題で解決できた。

●政府－与党二元体制

本来、議院内閣制では、政府にイニシアティブがあるのが基本。普通は与党＝政権が前提であり、政策に全責任を負う大臣が内閣を構成し、内閣は連帯責任を負う。ところが日本では、内閣の外に与党がある。政策を行うのが各省庁だから、大臣は役所の代弁者となり、内閣は省庁間の調整を行う場となってい

る。そのような中、与党がもうひとつの政策審議機関となったため、役人は「立法院に説明に行く」と言って自民党に説明に行くようなおかしな事態となっている。

このような政府—与党二元体制では、与党に、自由に政府批判をすることができる都合のいい隙間が生じている。与党政治家は責任がないため、政策のいいところをつまみ食いするようになり、予算は使う方が中心となる。政治家がギリギリの責任を取らないため、何か起きても看板をかけかえれば、すなわち総理大臣を入れかえれば OK という状況になっている。

●見えない形の政策転換

本来は、有権者とのつながりで政権が転換されるべき。しかし看板がかけかえられるだけの状況では、旧来の政策を大転換できない。それを決める人がいない。その結果、これまでが間違っていたとも言えず、少しずつ見えない形で政策を転換していくしかない。このひずみ、重圧をすべて役所が背負っている。

後期高齢者制度がよい例。20年前から研究されていた政策で、法律も通っていたのに、有権者が知らされていなかったばかりに政策以前の批判が起きてしまった。このように、見えない形での政策転換は、有権者にお伺いを立てるプロセスがないことが問題。このため保険料不払いなどの課題が生じ、政策執行が困難になっている。

●先進国型の政策形成

先進国型は、政策が既にいっぱいあるので、新たな政策を打とうとすると既存の法律を変える必要がある。しかし、ほとんどの政策には存在意義があるので、変えるには説明が必要。かつて、省庁同士の調整に政治家が少しコメントする程度で成立していたものが、調整困難になっている。また、調整もミクロなものとなっており、大変な割には効果が出にくい。

いわば、かつて生えていた大きな木の、根だけが立派に残っている状態。石炭行政を例に挙げれば、構造変化に伴って一気にやめるのは好ましくないということで、優遇策を設けたのだが、そうすると細々と業界が生き延びてしまう。細々としているので誰も関心がなく、やめようと言い出す人もいないので、そのまま生き残る。本当は根本から入れ替える調整が必要なのだが、日々の執行を行う行政にはそれができない。大転換には政治の、すなわち大臣・内閣の決断が必要。本当はその方針を争うのが総選挙であり、マニフェストは大きな政策転換について国民と契約するためのものである。

イギリスでは、福祉国家化し、政策が国民生活に重大な影響を与えるようになって、マニフェストが重要になった。政党は英語で party といい、part が部分であることから分かるように、本来は部分利益を代表するもの、国民利益に強弱をつける存在である。そこでは、行政の選択は技術的合理性の問題に限ら

れ、政治の選択はトレードオフに関するものである。国民が決断するために、多数の争点について選択肢をつくるのが政治家。国民は政党を選ぶことで、全国的な選択をすることができる。

また、先進国型では、他にモデルが存在しない。例えばバブル崩壊は他の国でも同じ問題に直面している。自分たちがよそより先に経験することが増え、試行錯誤の側面が出てくる。

●政策転換の在り方

手術で「インフォームド・コンセント」という言葉がある。マニフェストについて選挙で合意する、少なくとも同意するのはこれに当たる。また、手術をするかどうか「セカンド・オピニオン」を求めるのは、国会での論争がこれに当たる。もうこれ以上行政が政策転換に伴う重荷を負っていくのは無理。政治家が政策を提示し有権者が政党を選択するというように役割を変えていかなければならない。

●マニフェストと地方分権

マニフェストで立てるべきなのは、せいぜい7～10の柱。政策の具体化は地方で実情に合わせて行うことが望ましく、国はそのための基準設定を行う。レベルの高い政策を行うにはこれまで以上に分析が必要となり、国の役割は重要。

これからは自治体が、それぞれ隣の市と違うことをして、隣の良い点についてマネをするなど、同輩の姿を見て高め合うことが必要。情報社会がそれを可能にする。自治体間の調整も可能となる。

とはいえ、地方分権をすれば政策はよくなるのか。私は、半分は当初失敗すると思う。しかし、他に成功する自治体が現れるので、失敗に気づいて、それを見習えば、やり直しができる。こうした試行錯誤は本来なら10年前にできていれば、まだ楽だった。ただ、まだ失敗を許容するだけの若干のゆとりが残る今が最後のチャンスだと思っている。

これからの政治は、与党が行政にバラバラと注文をつけるのはやめなければいけない。マニフェストに書くのは大きな柱だけであり、それを作るのが政治家。代表的な政策には数字も概算で示す。ただしそれ以上の細かい制度設計は公務員が行う。

●「政治家主導」と政策の劣化

政策が劣化しているのではないかと先に申し上げた。

以前は政策に明るい有力族議員が影響力を行使していたのが、現在は政治家がバラバラに発言しており、根回しが困難になっている。昔は50人に根回しすればよかったのが、今は100～150人に説明に行かなければならないと聞いている。そして、いつまでも決着が困難な事例も多い。この「政治家主導」

は改めなければならない。

一方、官僚は、こうした政治家主導に対応してしまい、昼夜を問わずご説明に走り回っている。これで良い政策を考えられるはずがない。一義的に責任があるのは政治家だが、行政が自分で深みにはまっている部分もある。

以前お話をした局長級の方が、「そうは言っても、自分は今までこうした政治家の根回しを中心に仕事をしてきており、今さら政策など考えられない」と言っていた。非常に正直な感想だと思うが、これでは政策の質を疑わざるを得ない。国際会議でも、よその国はトップクラスの官僚が出てきて議論をしているのに、日本は国会対応のため欠席している。

●政官分離の必要性

望まれている政治主導は、「責任ある政治家」主導である。総理を中心として内閣を構成する大臣が責任を持ち、仲間の政治家の根回しをするべきである。官僚は事実関係の説明くらいは行っているが、議員会館をご説明に回るようなことはそろそろ止めるべき。このような政官の分離が必要。

今、議論されている公務員制度改革は、政の官に対する統制の局面ばかりが強調され、政官の分離の必要性が十分に議論されていないところに問題がある。行政の中立性と、専門性を確保するような仕組みについても、積極的に構想すべきである。人事院は、政官の野放図な融合への防波堤になるべき機関であると思う。

日本国憲法は、公務員について、選挙で選ばれる公務員と官僚との書き分けがされておらず、官僚を国民が自由に罷免できるような論調を生んでいる。これはおかしいことだが、果たしてその理屈を公務員が主張できているか。出世の要件が、融通を利かせることであつたり、政治家との付き合いであつたりする現在、政官の分離について理屈では分かっているとしても自分の在任中にはできない。「政治家の注文をきかなければ大事な政策も通らないではないか」と役人に反論されることも多い。しかしそのような方には、政治家の注文を聞いているうちに政策自体がおかしくなっているのではないかと問いたい。

●政治をサポートする行政の役割

しかし、政と官は分離すればそれでよいのか。

大臣が政策を決断するにはサポートが必要。一部の官僚は政治家と勉強会などを頻繁にやっており、悪いことではないが、夕方以降に頑張るのはあるべき姿ではない。官僚は大臣に説明し、大臣が政治家を説得するという姿に持っていくべきである。

このため、大きな政策は大臣の手元に移す必要がある。そしてそれを補佐するスタッフが、現場で上司も部下もない対等な議論を行うことが大事。最近調整が第一となり、予め調整を見越した小粒な政策しか出てこないが、それで

は思いきった政策ができない。なお、このような議論をするスタッフは、人事院の導入する「スタッフ職」とは違うものである。

●行政の執行と立案の分離

日本の行政組織には、他にも難しい面がある。法律のもとになった考え方は、三権分立などといって、議院内閣制の力学を理解していない面（議院内閣制は三権分立ではない）があり、行政は執行だけを担うような建前になっている。すなわち、行政が執行中心の組織になっているのに、実際は立案を行わなければならない。このため、立案の中身が、ツールや組織にしばられてしまう。例えばある役所が他の役所にもプラスになることを提案するような事態はまず起こらない。官房には総務系と政策系があるが、政策系の部署は、予算等を扱う総務系部門と少し距離を置く必要がある。

また、例えば年金記録問題で、あれだけの作業を半年で全部やるなどということは土台無理な話。行政は政治にかかわらず、冷静に分析し、職業人としての責任で「できない」「時間がかかる」と言わなければならない。政策執行の現場は政治の分離も重要。政策執行を立案より下位のものと見る人もいるが、政策執行は非常に複雑なシステムの運営であり、それに生涯を賭す人が必要。

●地方分権における中央省庁の役割

分権時代を迎えて、中央省庁は、あらゆる政策を自治体に委ねざるを得ない。これはこれまでのやり方より難易度が高い。たとえば異なる自治体に対応した基準を設定するためにはシミュレーション能力が必要であり、それは法令を見ているだけでは分からない。現場のマンパワーや執行について考えることがこれからの中央省庁には必要になってくる。中央省庁の役割は、現場に政策の知識を伝え、自治体同士をつなぐこと。不都合が出たらコンサルタントとしての役割が必要。コンサルタントが窓口の先にある住民をどう把握するか。それには現場を知らなければならない。

先ほど自分は、国家目標は上から降ってくるものではなく築き合うものであると申し上げた。大事なのは現状把握である。我々はどこにいるのか、自分は何者であるのか。これは日々変化するものであり、統計データを把握することはもちろん必要だが、それだけでは狭いものしか見えてこない。

行政には、共通認識をつくる知的作業が必要。昔は白書にその役割があったが、今の白書は、各部局の業務が予定調和でまんべんなく盛り込まれており、分析ができていない。日常業務と分けた分析・政策提言が必要。分析をすると、国の仕事は減らないが、これまでの仕事とは違ってくる。

●今後の公務員の役割

天下りは、実際は公務員制度を構成する不可欠の要素であった。ところが、これについて「有効な機能を果たしていた」と役所側が言わない。正当性を主

張して代案を示す代わりに、法令の建前を楯に天下りは存在しないことにしてしまっている。これはリアリティーがなく、行き止まりに陥るだけの方法であり残念。天下りを止めるのなら、代わりの措置を積極的に作らねばならない。

公務員は公務員としての機能をまっとうする。政治家への根回しを自ら変える。そして「市民としての公務員」は専門能力を社会に発信していくことがあってよい。また、実態について、現状認識をしていくこと。そしてそれを丁寧に説明していくこと。改革が行き詰まったときに「これまでの仕組みでよい」と言わないことである。

●研修の在り方

最後に研修について述べたい。公務員の役割が変わると、研修が必要になる。未知の領域の課題が多く現れてくると、政策の作り方が大きく変わる。これからは政策の合理性が追求されるようになるが、調整に耐える小さな案をひとつだけ提示するのではなく、選択肢をいくつか用意することが必要。これには分析力と勉強が要求されるため、研修は今以上に充実されなければならない。

各役所から、能力をつけたい分野を提示させ、いくつかグルーピングして、目的に応じた研修をすることも考えられるだろう。専門性と教養を両立させることも重要である。対象は希望者だけではなく、ある人々には必須とすることも必要だろう。

～以下、質疑応答～

(質問1)

企画と執行を分けて、大臣の周りに企画スタッフを置くとのことだったが、執行する中から企画のアイデアが生まれることもあり、企画と執行の連携が大事なのではないか。企画スタッフだけで独走すると、偏った企画になるのではないかと懸念している。

(飯尾教授)

二点回答したい。

ひとつは、大臣の周りの政策スタッフは、すべての領域の政策を企画するわけではない。重点施策とそれ以外の仕分けは政治の重要な仕事であるし、優秀な政治指導者は自らすることを減らすはずである。

もうひとつは、今でも大きな企画をするときは、それなりの人を各方面から集めて混成チームを作っているのではないか。政務スタッフのほかに、その分野に長年携わっている人を出すのは良いこと。

私もご懸念の点は認識している。企画と執行の分離は、相対的なものと考え

ていただきたい。

(質問2)

国家公務員制度改革基本法で、政治との接触が相当強く禁止されていたが、その後実情に合わないとのことで透明化を図る等の方向に変化している。イギリス型に移行するための条件としてどのようなことが考えられるか。

(飯尾教授)

政官接触規定については私も懸念しており、修正されてよかったと思っている。今のシステムでは接触は不可欠なので、できない規定を置いて、政策を作るために法律違反を犯して陰で接触するような事態にならなくてよかった。

大前提として、政治家が自ら民意を集約し、意思決定するようになることが必要。日本の政治家は民意を集約せず、聞いた民意を右から左へ流している。政党には意見集約機能がなければならず、政党のあり方を規律あるものに変えていく必要がある。この前提に立った上で3点申し上げたい。

まず、政府与党一元化。しかしこれには試行錯誤が必要だろう。

次に、接触制限を刑事罰などで行うのは間違い。市民としての公務員は、政治家とアフター5に会ってよい。

三点目に、政治家と接触しなければ現場で起こっていることがわからないようでは困る。政治家より先に現場の問題点を知る能力を育成することが大事。政官に陳情窓口を作ることで不透明さがなくなる。自治体では機能している例もある。

この問題は自分ももう少し考えたい。途中段階の意見として受け取っていただきたい。

(質問3)

政治家との距離感について。今後、望むと望まざるとにかかわらず、政治家が官庁に入ってくる時代になってくる。その際、どのような縛りを入れることが実現につながるか。個別利益誘導が役所に入ってくるのではないかと危惧している。

(飯尾教授)

同じ懸念は私も持っており、来月出される『中央公論』にその点について論文を書いている。

今出されている案では、政治家100人が中央省庁に入るというもの。現在66人だから、量的な変化は少ない。各省2～3人増える程度ではないか。し

かし、今のまま数だけが増えても、役に立たないか、仕事をしようとして悪事をなしてしまうかのどちらかだろう。

条件として必要なのは、副大臣と政務官が、大臣チームとして一体となって機能すること。勝手に指示を出さないルールが必要。他の国でも、議院内閣制は、局長までは身分保障のある公務員が就き、その上に大臣チームが存在するもの。民主党には数ばかり強調するのは危険だと申し上げているが、私の意見が届いているかは不明。

(質問4)

自分は公務員4年生だが、50年後の日本を作る責任を感じている。個人の所属、生まれ育った環境、年齢、性別といったフィルターを超えて、国民本位の行政を行っていくために、どのような行動をとっていけばよいか。

(飯尾教授)

若い世代にそう感じていただけるのは非常に元気が出る話。私からは二つ申し上げたい。

ひとつは、国を作るのではなく国を作る手伝いをしたいと考えてはどうか。国を作るのは国民全体であり、それは引っ張ろうとしても引っ張りきれない。公務員は材料を提供して、世の中が進んでいくための車輪になるのだと思ってはどうか。そう考えれば、見えなかったものが見えてくる。国民各層と対話し、一緒に考えていくことができる。

もうひとつは、自分の立場を離れる訓練をしてはどうか。そうすれば当たり前前と思っていたことが当たり前には見えなくなってくる。世界の歴史や、他の国のことを学ぶのも一助となろう。国内でもまったく違う世界のこと、例えば派遣村のことなどを知ってみる努力をする。休日など、あちこちに行ってみる、勉強してみる、そうして自分の立場を相対化することが重要。

(質問5)

最近公務員が相当数政治家になっているが、行政と連携して何かをしているかという動きが見えない。共同作業できる余地はないのか、何かお考えがあれば伺いたい。

(飯尾教授)

思いつきだが、前提として、まず日本の政治家が忙しすぎる点を改めなければならぬ。国会は定足数まで憲法に定めてある。選挙も政党がするのではなく、自分で選挙をしなければならない。政党政治を再建することでこうした点

を改める必要がある。

行政官は自分のポストがあり、政治家も衆参・与党野党の立場がある。こうした枠をはずして政策の勉強をしてみる事が有益なのではないか。例えば1日のセミナーなどで、そこにいる間は立場は一切関係なく議論できないか。私のところ(政策研究大学院大学)でもそうしたことができないかと考えており、いろいろ研究してみたい。こうした動きはあちこちの場で起こればよい。こうしたことは、党派性の問題があるので政治家の側からは言いにくいもの。人事院でも、今もやっぺらっぺらようだが、官僚出身者に限らず政治家との意見交換をもう少し強化する、泊り込んで議論するなどの機会を増やしてはどうか。

以 上