

参議院選挙後・令和の時代の日本の課題とは？ 平成「政治・行政改革」後の「自治」を考える

島根県立大学名誉教授 **井上 定彦**

7月に参議院選挙が終わった。この政治状況のままでもいいのだろうか、と思ってきた人々（自分を含む）からみると、辛くも土俵際で踏みとどまった感もないではない。「安倍改憲にノー」と考えたものからみれば、参議院3分の1の議席数はぎりぎりのところで維持できたということでもあるが、到底ひと安心というわけにはいかない。実際には維新の党の議席増などもあり、もともと少数派であるままとりの悪い野党側の状況があるからだ。これまでの圧倒的な優位をほぼ維持した安倍内閣は、これからは来年夏の東京オリンピック後をにらんでいかなる政権運営を構想していくのだろうか。それにしても、今回の参議院選挙は戦後二番目の低い投票率（48%程度、1995年の参議院選挙以来）で、与野党の論戦についても筆者からみれば低調であったと評さざるをえない。

本当に政治課題、経済課題、社会課題がそれほどない、というならよいのだが、人々がそうやって考えて投票に行かなかったというわけでもなさそう。迫りくる人口減少・少子高齢社会と自分の暮らしと地域への影響、停滞したままなのに人手不足の続く経済、対中国、対ロシアとの外交関係の悪化、それどころか親しい関係であるべき韓国との政治紛争、世界の悪役を地でゆくトランプ米政権にひたすら御機嫌をとる役に徹している政府のあり方。いずれもなんとなく「へんだな」と

は皆は思っておられるのではないかな。けれども安倍政権の「やっている」感があり（成果はなくても）、目の前では野党の側はまとまりが悪く、明確な選択肢がみえなかったということなのかもしれない。

こういうときには、自分は映画のカメラが視野をひろげるためにやる手法、「ズームを引く」ということで考えるようにしている。

■平成の「政治改革」をふりかえる

少し前、ある新聞で行政マンなら多くのものが知っている石原信雄さんの自伝風の「履歴書」が連載された。彼は1987年の竹下政権から、1995年の村山連立内閣のはじめまで足かけ8年、7つもの内閣で事務方トップとして内閣官房副長官をつとめた。これは、すなわち昭和の終わりから平成の最初の7年間にかけて、行政マンとしての積み上げた見識を生かして政治の現場で働いてきたことになる。良くも悪くも平成30年間の基礎的枠組みづくりの時期に立ち会っている。当時は「省益あって国益なし」、首相を含め政治の主導性を発揮できない政治システムの改革がすすめられるのは当然だと考えておられたと思う。その方が、逆に現状について官邸一極集中、政治主導が強まっていることに、批判的な見解をのべているのだ。

おそらく、森友・加計学園問題のように国有財産がひどい安値で払い下げられ、財務省職員の一人が自殺に追い込まれたのに、刑法を含む公法上で国民に対し誰も明確に責任をとったものがないようだ、そんなことはありえないはずだ。このことも含むのかもしれないが、石原信雄さんはこのようにのべる。「有力政治家に付度して行政の公正性・中立性がおかされるのは民主主義の後退で、危険なことだ」³⁴⁾、また「平成を通じて目立ってきたのが政治の劣化である」ともいう。

平成の政治を省みるには、その枠組みが準備されはじめた昭和の政治との対比でみることになる。昭和の最後の時期あるいは平成最初の時期というのは、自民党一党支配と「政・官・財」癒着の政治のあり方に強い批判が集まった時期だった。政治批判は、まずは自民党政治に向けられ、強固な基盤を誇ったこの政党においても、当時の幹事長の小沢一郎をはじめ大分裂していった。建設業界、農協、郵政をはじめとした支持基盤も揺らぎ始めた。新党「さきがけ」も日本新党もそれまでの自民党からの離党・脱党から広がっていった。そもそも「政治改革」ということ自体も、自民の「政治改革大綱」（平成元年1989年）に由来するところが大きいのだ。そこには消費税導入とそれに反発する世論、自民党の大幅議席減、代わって諸野党の議席増に加えて、いくつかの政党が連携すればつまり連立が組めれば数十年にわたる自民長期政権が崩せるはずだ、との志向が強まっていた。そして実際に1993年には細川（野党）連立政権が成立した。その後もさまざまな組合せがあったが、今日にいたるまで連立政権時代が続き（自民が大きな位置を占め続けたとはいえ）、そのあとといったんは民主党を軸とした本格的な非自民政権も誕生した（2009年～2012年政権として

安定性を欠いたとはいうものの）。そして最後に2012年末から、いまや7年になろうとする「安倍自民党長期政権」となったわけである。

話しをもどすと、その平成はじめの時期の「改革」というのは、当時の日本の課題として政治腐敗打破・政治倫理確立が中心的課題とされ、その手法として多額の政治資金がかかり腐敗を生みがちなそれまでの選挙制度（中選挙区制度の改革）と政党の資金規制強化あるいはそれ実現するための政党交付金（公的助成）制度がとり上げられた。そのとき同時に、日本の長期的あり方として政権交代が可能な「二大政党」の実現が望ましいのではないかということが、いつの間にか問わず語らずの目標として目指されることとなっていた。だから、与野党にわたってこれらの政治諸課題と、強すぎると考えられた中央省庁の行政改革が共通した課題として取り上げ続けられることになったのである。

そして「政治改革」を使命に掲げる細川内閣のもとで、1)小選挙区比例代表並立制、2)政党交付金の導入を柱とする政治改革四法が準備され、羽田連立政権、村山自・社連立政権にかけて順次成立していくことになった。

■「官邸主導型政治」の起源、並行した「分権改革」のはじまり

さらに、村山首相の降板（1996年はじめ）のあとの橋本連立内閣の時には、中央省庁再編・統合が実行に移される順番となった。大蔵省は、1997年にはおもに金融界との癒着腐敗問題で集中的にたたかれ、その権限の抑制が求められることになった。というのも大蔵省というのは、ながらく省庁のなかの省として予算案策定、事務次官会議

を含め多くの行政機構をとりまとめる位置にあった。経済政策についても財政政策と金融政策をもって実質的に動かさうる立場にあり、加えて直轄の公社・現業の機関と日本銀行、証券業界等もその直接的な影響下においていた。また建設省、運輸省、郵政省についても、関連する大規模事業団体を抱え、いわば利権の強い省庁であるとのイメージがあった。自治省はその本体だけでなく、全国の地方公共団体の長として「上・下」の関係として君臨しているとみられていた。大蔵省については、日銀の独立性の強化（日銀法改正、1998年）、金融行政の一部分離（金融監督庁・金融庁）が進められた。そして、戦後ながらく続いていた中央省庁が一府22省庁から一府12省庁に再編・統合されることになった（2000年）。官界では、そのような再編成によりパニック的状況が作りだされることとなった（そのなかで通産省のみは経産省として「焼け太り」といわれた）。

この眼目には、「縦割り行政をなくし、効率化・スリム化、内閣機能を強める」ということが置かれていたが、今日的にみれば、少なくとも前者については疑問に思われるだろう。また「21世紀に求められる国家機能」について、行政の簡素化、政治の指示にもとづくかぎりでの企画・政策実務機能に限定、実施機関の切離し（中曽根臨調改革時代の三公社・五現業の民営化に続く）という方向が示されていた。

独立行政法人通則法（2000年）によって、実施・実務機関、研究機関は順次独法化されていった。国立大学（2004年から）をはじめ研究機関についても法人化も進められた。

いま考えると、独立行政法人化は、本省の定員削減管理の側面があり、その分だけ組織の「スリム化」に貢献しているかもしれない。しかし、は

たして国公立大学や研究機関のように研究や教育をめぐるものについてはどうであっただろうか。長期にわたり質が問われるようなこの分野に、第三者が外形的な尺度（たとえば論文点数）で、どこまで評価しうるのだろうか。民間的手法と称して、権限をトップ（理事長・学長など）に集中するような運営手法（それまでの教授会権限の制限・剥奪など）でよいのだろうか。ここへの交付金をあらかじめ一定率ずつ削減する枠組みを課して常勤研究員・教職員を減らしつづけたことが、はたして21世紀の日本の高等教育研究機関の機能を高めることにつながるのだろうか。大学・大学院、研究機関には「Excellence=卓越性」が求められてきたはずなのである。

これらを含めて、かつて強大であった各省庁の権限を弱められ、代わって首相と内閣にはその事務局としての内閣府が巨大化・強大化して支えることになった。首相官邸の権限が大幅に強化され、内閣府には各省の部長職級までの人事権が集められた。各省庁は挙って有力な官僚を内閣府にそこに送り込むようになったのである。これが政治主導ならぬ官邸主導型政治成立のプロセスであり、そこから今日のような「忖度」行政が生まれることになった。石原氏が「行政の中立性・公正性」を懸念するのには根拠があるわけだ。

かつては、中央省庁の官僚群は人材育成機関としても優遇され、世界的な視野で総合判断・戦略判断を行える人物が各省ともに系統的に育ってきたように思う。いわば国のシンクタンク機能を合わせもつことが、（権力の肥大という負の側面をもちつつも）その存在理由ともなっていた。現在から省みると、政治家主導ということは当然であるとしても、その政治家がかつての官僚以下あるいはとてもそこにも届かない程度の「人気取

り」「ポピュリスト」(世襲議員多数)政治家になってしまい、有能な官僚が生かされない、あるいははずされてしまうというようなことが起こってはいないであろうか。

■「分権改革」の本流とは？

平成の「政治改革」と「行政改革」は、ここにいたって懸念されることが増えてきたように感じられる。そのなかでやや「光」にあたる部分が大きい分野がないではない。「分権改革」はそのひとつであったように思う。かつての国と地方公共団体は、「上」と「下」の関係、主と従の関係が戦前から引き継がれてきた中央集権国家の特徴が刻印されていた。県と市町村の関係においてもそのようなことがいえるだろう。抽象的には、この上下の関係を対等・平等の関係に変えられるかもしれない、地方分権型行政システム（住民を基本にした総合的な行政システム）を築いてゆけるのかもしれない、という志向が強まったという意義はあったといえるのではないか。

1995年からの地方分権推進法以降5年の第一次分権改革は、1)国の機関委任事務の廃止、2)国の関与の新しいルール創設、3)権限移譲、4)条例による事務処理特例制度創設（県から一部権限を市町村に移譲する）などを柱として、具体的には2001年の地方分権一括法によって地方公共団体の自主性をひろげてゆく道をつけたように思う。第二次分権改革は地方分権推進委員会（丹羽委員長）の勧告、1)地方に対する規制緩和、2)国から地方への事務・権限の移譲、3)都道府県から市町村への事務・権限の移譲、4)国と地方との協議の場の設定を示した。これらを民主党政権も受け継ぎのばそうとした。これによって明治以来の「中央集権国家」の構造が、少しずつではあっても修正を迫る動きとして平成期を位置づけることも

可能なのかもしれない。

しかし、その間、小泉内閣の「三位一体改革」（国庫補助負担金改革・税源移譲・地方交付税改革）と全国的な市町村合併（3,200自治体が1,700程度へ縮減）も進んだ。したがって、これらの大きな制度改革の嵐の中でと、もともとの「官から民へ」「国から地方へ」という正当な問い返しがどこまですすんだと評価さるべきなのか。

いまや、第二次安倍政権下では約30年に及ぶ「分権改革」はもはや停滞から見直しの局面、あるいは逆流の局面に入りつつあるとみるものも少なくない。

この間に進んだ日本の社会変容、人口減少社会への移行、少子高齢社会、家族規模の縮小、単身世帯比率の上昇、孤立化、のような「内部からの変化」をふまえると、このような「分権改革」のみでこの課題にどこまでこたえうるものか。必要な行政改革の課題はないのか。迫られる社会戦略・産業戦略はなかったのか。引き続く大都市への集中、地方の過疎化・衰退、「福祉社会」構築の王道とは何だろうか。これからあらためて問われている課題なのかもしれない。

■保守政治の逆流に抗して「自治型社会」の構築を

細川政権成立時から数えて四半世紀にわたる平成「分権改革」を振り返ると、ひとつだけたしかなことがある。本筋としての、国民主権を生かすための場として、住民自治をささえ豊かにする自治のあり方、すなわち「自治型社会」をめざし構築してゆく、ということである。このことはこれからもずっと続く課題となったといえよう。

またこの間の政治は、1990年代から小泉政権前

(2000年頃)までの期間は、政権の流動状態にはあったが、自民党内の政治潮流においても「保守＋リベラル」が優勢であった。1993年の慰安婦問題に関わる河野洋平官房長官談話、1995年の日本の植民地支配と侵略に関する「村山談話」への賛同、一連の政治改革、分権改革に協力し、前に進めた政治家として、宮沢喜一、後藤田正晴、橋本龍太郎、野中広務、加藤紘一、福田康夫、与謝野馨などが想起される。いずれも保守リベラル派の政治家としてみることができよう。

しかし、すでに橋本政権時代から、自民党のなかには別の動きの台頭があった。「日本会議」に賛同し、靖国公式参拝を主張するタカ派＝反動派の勢力拡大である。2005年の第一次安倍政権は「戦後レジームの転換」を主張した。また、民主党政権時代の2012年には、自民党として現行憲法の「国民主権、平和主義、基本的人権」を含めた前文を全面的に書換えたうえで、天皇を国家元首と

し、国防軍を置くとする憲法草案を公表している。いまなお党是としているわけだ。第二次安倍政権は、その流れのなかで国家秘密保護法、安保関連法を成立させ、次の憲法改正にのぞもうとしているということなのである。明らかに自民党の重心が大きく「右」に傾いているのだ。しかも、そのとき世界の政治潮流はそれまでのグローバリズムへの反動としてのネオ・ナショナリズムあるいはポピュリズムの台頭、派手な演出をするトップ政治家の台頭が著しい。いま先頭に立つのがいうまでもなく米トランプ政権である。西欧社会の分裂も厳しい。日本はアジアで孤立し、近しい友とすべき韓国とまで貿易紛争をかきたててよいのだろうか。外国人労働者の受入れ拡大も決めた日本である。

「自治型社会」の構築は、いつも新しい「永久革命」なのである。

〔参考文献〕

- ・石原 信雄「私の履歴書29回」 日本経済新聞 2019年6月31日
- ・今村都南男「地方分権改革の動向と課題「地域主権」改革をふりかえって」『北海道自治研究 2012年8月号』 掲載
- ・西尾 勝『行政学新版』有斐閣 2001年
- ・ // 「地方分権改革を目指す二つの路線」、『地方自治法施行70周年記念論文集』総務省 2018年
- ・谷 隆徳「第三次分権改革は可能か」同上に収録
- ・中北 浩爾『自民党政治の変容』NHK出版 2014年

井上 定彦 プロフィール

社会環境学会、社会政策学会、日本平和学会、
日本労働ペンクラブ等の会員
専門 国際政治経済学、社会経済学、島根県
立大学名誉教授、千葉市在住