

2009年 9月 9日



森信 茂樹 [経歴はこちら>>](#)  
中央大学法科大学院教授

## 問題は「官僚支配」ではない

衆院選の民主党勝因の一つに、脱官僚支配への国民の期待がある。

日経は9月1日付の「政治主導の改革で成長と社会の安定を」と題する社説で、「官僚や族議員が強い力を持っていた統治の形を変えること…を期待したい」としつつ、官僚を上手に利用して政治主導への転換を説く。朝日は9月2日付社説で、「官僚への丸投げでなく、政権党が責任を持って決める。これが民主党の掲げる政権主導のシステムだ」としつつ、政と官の新たな協働を訴えている。

### ○違和感のある批判

では、官僚支配とは何であろうか。これまでの報道内容を整理すると、「官僚は、本来専門的知識に基づき政策形成過程において大臣、政治家にアドバイスする機能であるにもかかわらず、実際には、自己に有利な争点だけを選別して政策決定プロセスに持ち込み、審議会等を隠れ蓑にして、実質的な意思決定を行い、法律の立案も担うことによって、官僚が完全に政策をコントロールしている」というものである。

加えて、「長期間にわたる自民党族議員と官僚との複合体により、既得権益・天下りシステムが保持され、官僚はいい思いをする一方で、国民不在の政策や度重なる不祥事が生じてきた」ことが、官僚支配の弊害とされている。

これに対して長年霞が関で予算編成に関与してきた私自身や現役の財務省の官僚たちには、そのような実感はない。たとえば、「自分たちで思うように意思決定ができておれば、今のような巨額の財政赤字は積み上がっていないし、消費税率も10%にはなっていないはずで、それがそうならないことが、官僚支配ではないことの証左ではないか」とか、「入省間もない若手が政治家に転身するが、政治家にいいように使われることに嫌気がさし、自ら力を発揮したいと思うからだ」という声を多く耳にする。

私自身が長年関与してきた歳入予算・税制の意思決定方式を見ても、自民党税調の幹部が、党の政調各部会から出てきた税制改正要望を、一つずつ○だ、×だといって査定、つまり最終決定をしており、官僚支配とは真逆の実態がある。深い経験と高い見識に基づき政治家が意思決定している事実があり、それは制度というより政治家の資質によるとというのが実感である。

では、わが国における官僚支配とは本当なのか。その実態は何だろうか。

### ○混在する2つの論点

私は、官僚支配批判には大きく2つの論点が混在していると考えている。1つは、官僚内閣制批判である。このコンセプトを作った飯尾潤・政策研究大学院大学教授は、「日本においては、政治家が立法権を担い行政権を担う主体が官僚というように議院内閣制は変質し、政府における最終的意思決定の責任が不明確化している。その結果、意思決定中枢が空洞化して、寄せ集めの政策しか打ち出せないという大きな問題が生じている」（『日本の統治構造』中公新書）としている。つまり、問題の本質は、政府の意思決定の無責任体質である。

この点について新政権は、政府と与党の2元的意思決定を改めるべく、政治家100人を各省に送り込み、一元的意思決定を明言しているので、大いに期待したい。

---

もりのぶ・しげき 1950年広島県生まれ。73年京都大学法学部卒業後、大蔵省入省。英国駐在大蔵省参事（国際金融情報センターロンドン所長）、主税局調査課長、税制第二課長、主税局総務課長などを経て、99年大阪大学法学研究科教授。2003年東京税関長、05年財務総合政策研究所長、06年中央大学法科大学院教授、07年ジャパン・タックス・インスティテュート(japantax.jp)所長、東京財団上席研究員。

この間、東京大学法学部客員教授、コロンビア・ロースクール客員研究員を歴任した。

主な著書に『抜本的税制改革と消費税』（大蔵財務協会）、『日本が生まれ変わる税制改革』（中公新書ラクレ）、『わが国所得税課税ベースの研究』（日本租税研究協会）、『日本の税制』など。

もう一つの論点は、より深刻な問題である。それは、バブル経済に対する適切な財政・金融政策をとらず、バブル発生を許容し、崩壊過程における不良債権処理を長引かせ、「失われた10年」と称される経済失政が生じたこと、その後の霞が関不祥事、年金記録問題、官製談合にはじまるかすかすのスキャンダルが、官僚制度への国民の信頼を大きく損なわせたことである。この背景には、与党政治家との長年のなれ合いが気の緩みを引き起こしたという要因のほかに、官僚が、アカデミズムや専門的知識を軽視し、「段取り、はこび、おさめ」こそ腕の見せどころとばかりに政治家への根回しにエネルギーを集中させ、専門的知識を磨くことを怠ってきたという実態がある。

## ○官僚の質の劣化を防げ

後者の問題は、官僚内閣制を打破してもただちに改まるというものではない。つまり、世間から批判を浴びている官僚バッシングの本質は、官僚支配というよりも、「官僚の質の劣化」である。それを食い止め、官僚に対する世の中の信頼を取り戻すためには、政治家への根回しや国会対策に費やす時間を減らし、政策に関する専門的知識を磨くことにつぎ。このためには、アカデミズムやシンクタンクの知恵をうまく活用することも必要である。

政治家やマスコミも、一方的な官僚バッシングを続けると、彼らのやる気を損なわせたり、新たに優れた人材が入ってこなくなる。官僚の専門的能力の向上という課題に真剣に取り組んでいかないと、そのつけは国民に回ってくる。新政権の下で、官僚は専門的知見を磨き、そのアドバイスに基づき、政治家が民意を反映させた政策決定を行うことが、内閣で一元的に行われることを期待したい。