



【第40回】2012年12月12日 森信茂樹 [中央大学法科大学院教授 東京財団上席研究員]

総選挙の争点(2)問われる政策実行能力

その本質である「官僚使用力」に要注目

前回 は今回の総選挙の争点として政策について述べた。今回の選挙のもう一つの争点は、政策実行能力だ。実行能力を吟味するには、まずは、政策がはたして実現可能なものなのかどうか、という検証が重要となる。

3年前、民主党のマニフェストを見て、これができたら日本は変わるという期待と同時に、財源は空想的で、不安を感じざるを得なかったことを思い出す。

どう政府と党のバランスを取って 政策形成をしていくのか

政策の中身の問題は前回述べたので、ここでは、実際の政策形成の過程に照らしながら「政策実行能力」を考えてみたい。

具体的には、「政府と党のバランス」をどう取って政策形成をしていくのかという問題である。その本質は、既得権益・利害団体とどう切り結び、官僚組織をどう使いこなすのか、ということである。

なぜなら、「政府」の政策は、基本的に、官僚組織が積み上げてきた知識・経験、さらには既得権益との調整によって形成されていくからである。日本維新の会(以下、維新の会)の石原慎太郎代表の言葉を借りれば、「一貫性・継続性しか考えない官僚組織」との戦いである。

このような継続性のある「政府」の考え方を、党、つまり政治が、選挙で約束した目新しい政策・利害のもとで、どう「政府」に落とし込み、現実の政策につなげていけるのか、これが現実の政治プロセスだ。

したがって、政策実現に当たって「政治主導」が発揮できる場面というのは、次の2つの場面である。

第1に、各省に乗り込んできた政治家である大臣以下政務3役が、これまでの継続性や一貫性を超える見識を示し、官僚を説得することによって、新たな政策が実現する。

実際、1期目の民主党政権がこれを行おうとして、官僚組織と大変な緊張関係に陥ったことは記憶に新しい。

各省に乗り込んだ政治家が、選挙で打ち出した新たな政策を実行に移していくには、官僚の説得に加えて、関係者との利害の調整もきちんと行わなければならない。民主党政権末期は、パートへの年金拡大のために、反対するスーパー業界との調整などは、実は官僚が行っていた。

第2は、選挙で勝ち抜き与党になった「党」が、選挙で公約した、これまでとは異なる新たな政策を打ち出し、「政府」(各省官僚組織)を主導していく形で政策形成をしていくことだ。これも政治主導の一場面だ。

言い換えれば、各省所管大臣(政治家)がどのように官僚を説得して、公約を実現させていくのか、それを党(政治家)がどこまで後押しし引っ張っていくのかという2つのプロセスである。その際、様々な利害や利益団体からの圧力があり、マスコミ・世論もあるので、そこでの調整も政治の仕事である。

日本型議院内閣制のもとでは、「政府」と「党」が政策をすり合わせて政策を決定してきた。自民政権下では、「党」と「政府」が何度も協議しながら、最終的には政府決定という形をとってきた。

民主党政権では、政府と党の二元的意思決定は、責任の所在を不明確にするとの見識に立ち、政府の意思決定の一元化を図ったがうまくいかず、最終的には自民党時代と同じ、二元的意思決定となった。

民主党政権で政治主導の具体例をあげると、「扶養控除を削減して高校授業料無償化を実現したこと」、「幼稚園と保育園の一元化、こども園の創設」、「農家への個別所得保障制度の創設」などが(不十分ながらも)あげられる。

逆に、特別会計の組み替えや公務員人件費の削減による歳出削減などは、官僚組織や既得権益の前に政治が無力で、ほとんど手がつけられなかった。

自民・民主の2大政党に 問われているもの

これを少し別の角度から見てみたい。

自民党が民主党にとって代わられた最大原因は、政・官・財のトライアングルの中で形成される政策が、硬直化し国民目線とかい離れたことだ。公共事業を支える建設業界や土木官僚、様々な租税特別措置を作り上げた経済界と関係各省、膨大な農業補助金を維持する農水官僚や巨大な利権を持つ農協などが、政治と結びつき、政策は硬直化し国民の生活とかけ離れてきた。

既得権益で身動きがとれない自民党にとって代わった民主党だが、公務員改革は公務員労組や自治労に阻まれ、自動車労連は自動車減税を主張し、医師会や農協の利害も反映されるようになり、結局、利害調整まで含めて官僚任せになり、国民不在の政策形成になっていった。

そこで今回の選挙では、自民党が古い意思決定システムから本当に抜け出したのかどうか、民主党は3年間の反省を踏まえて、今後はきちんとした意思決定メカニズムを作り上げることができるのかどうか、が問われることになる。

彼らにできなければ、第三極、とりわけ「日本維新の会」が言うように、これまでの統治機構そのものを変える必要がある、ということになる。

第三極の政党の 政策実現力に疑問

そのような維新の会の問題意識は、まさに自民に飽き、民主に失望した有権者の心をとらえるに十分なものである。しかし、問われるのは、そのような公約を「実行する力」である。

国の統治機構を変えるためには、どう考えても、優秀な政治家、優秀なブレーンが、数十人単位で必要となる。彼らが各省に入り、官僚や利害関係者と議論をし、彼らを説得し変えていく必要があるからだ。

こう考えると、維新の会の「統治機構を変える」という問題意識は正しいとしても、それを実現するにはあまりにもお粗末な陣容・組織ではないか。

マスコミの評価によれば、維新の会を始め第三極の本質は、自らの当選を最優先した政治家の救命ボートである。これから出現するであろう、橋下ベイベーズらに「統治機構を変える」能力や見識があるとは考えにくい。そうであれば、彼らの掲げる政策の実現可能性は、極めて低いということになる。

橋下徹代表代行は、自らの行政経験を誇ることが多いが、直接選挙で選ばれる地方公共団体の首長は、国家の首相よりはるかに巨大な権限を、地方自治法により与えられている。たとえば言えば、県庁や市役所の職員はすべて首長が自由に使える部下である。しかし、国家においては、各省の公務員は、総理の部下ではない。

最後に、世論を背景にしつつ新たな統治機構を形成し、それを実行に移すには、政治が人間の営みである以上、リーダーに、それなりの知識、見識に加えて、品格・人間的魅力が必要となる。プライド高き官僚を説得するには、彼らを納得させる人間力が必要である。

残念だが、現在の第三極のリーダーたちには、この点が決定的に欠けていると感じるのは、私だけだろうか。