

ポスト参院選の政治課題と展望

伊藤 光利 (神戸大学法学部教授)

官僚依存からの脱却—橋本失政の教訓

橋本政権が解決できなかった課題が依然として残されたままであり、与野党とも橋本政権の失政の分析から始めなければならないだろう。そうでなければ、小淵政権は本当に短命で終わるのであろうし、また民主党を中心とする野党も、国会で政府を厳しく追及することも、解散総選挙に追い込んで政権交代を実現することも難しい。言うまでもなく、いま最も求められているのは経済再生のプラン、とくに金融機関の不良債権問題への対応である

不良債権の処理は、高度経済成長期の遺産である政治経済システムを根本的に変えながら、当面のバブルの後始末をするのが課題であるから、誰がやっても難しいことは確かである。橋本首相が六大改革が長期的、構造的課題であることを指し示したこと自体は間違いではないし、96年の総選挙が広い意味での行政システムの改革を争点としていたことから当然であった。橋本首相の誤りの一つは、中曽根政権下において自民党の行革推進の責任者の一人であった経験から、行革に力点を置いてさえいれば長期政権が可能であるという過剰学習によって、政治・経済の実態はダイナミックであり、それに対する感度を研ぎすますことが権力維持の要諦であるという政治のイロハを忘却したことであろう。

その典型は、財政構造改革法の制定である。財政構造改革法は、橋本首相がある意味では自己のリーダーシップの弱さを自覚し、それを補うために、自民党や官僚機構の抵抗にたいする制度的歯止めとしようとしたものである。リーダーシップとは、リーダーが身

を捨てて、瞬間瞬間の状況を読みとり、適切な指示を出し、交渉と説得を行い、目標を達成する能力である。その点で、財政構造改革は、恒久減税をふくむ景気対策を取りにくくし、また「トゥーリトル、トゥーレイト」の小出しにしかできなかったという意味で橋本首相自身の手足を縛り、首相からリーダーシップと柔軟性を奪ってしまった。ある意味では、法律さえつくれば自動的に目標が達成されるという法律万能主義であり、リーダーシップを発揮することのシンドさを放棄した怠け者の考えであった。

目標達成のために法制化が必要な場合もある。しかしながら、橋本首相にとっても日本にとっても不幸なことに、あの時期に首相が財政構造改革法に固執したのは、情報と利用できるリソースに偏りがあったからである。首相のリーダーシップを規定するものとしては、首相の個人的能力を含むパーソナリティに加えて、しばしば内閣、与党、官僚、そしてマスコミおよび国民との関係が重要であるが、これらの要因は首相のリソースにも拘束にもなりうる。橋本政権においては、内閣は派閥均衡型であり、与党における橋本首相のネットワークは有力政治家としては狭くかつ希薄なものであり、また国民の支持はそれを補うほど強いものではなく、したがって官僚、とくに首相秘書官と大蔵省に依存せざるを得なかった。これが首相の権力基盤を弱くし、また情報に偏りを与えるものであった。追いつき型近代化路線の下に首相と大蔵省などの経済官庁の利害が基本的に同一方向にある歴史的段階においては、首相がこうした官僚勢力と連携することが権力維持に資するものであったが、90年代においては、首相と経済官僚の蜜月は終わりを告げていた。

経済官庁のあり方が問われている今日、首相は情報を幅広く収集し、内閣を率い、与党を説得し、広範な権力基盤を形成しなければならなかったのである。

官僚組織の基本方向が国民の利益に合致するのは幸運な時期にすぎず、通常官僚組織は組織の利害を優先しがちであり、そのために発信する情報にもバイアスがかかりやすい。経企庁は経済状況について「緩やかな回復」傾向にあるという誤診を行い、また梶山官房長官は「金融は住専を処理すればもう心配ない」という大蔵省の説明を鵜呑みにし、不良債権の問題の深刻さを知らなかったと述べて、権力中枢における信じがたい偏った情報システムの存在を露呈させた。橋本首相が固執した財政構造改革法は大蔵省の描く財政再建路線（というよりも収支帳尻合わせ路線）を最優先した結果であり、結末をみればまさに「裸の王様」そのものを演じたといえよう。梶山官房長官が、長官職を辞任して金融再生のハード・ランディング路線を打ち出し、また中堅若手中心に党主導で金融再生トータル・プランが練られたのも、官僚依存の重大な危険を深刻に受け止める部分が現れ始めたことを示している。官僚の機能と地位の低下というよりも、過剰に政治的役割を請け負ってきたことからの本来の行政官僚像への移行という意味で、政治・官僚関係は題目だけでなく実質的な意味で変化の兆しがみられるのである。

小渕政権と臨時国会

派閥主導の総裁選出過程が民意からかけ離れているとのマスコミの執拗な報道を前にして、小渕首相は閣僚人事で総裁枠四を確保し、派閥や議員はそれを受け入れざるをえなかった。また、官僚に頼らずに、経済、財政の指針を示す役割を果たすものとして、財界人や学者を起用して首相の下に「経済戦略会議」を設置した。求められるのは陣容より、不良債権処理と経済再生の具体的な詳細なプランを示し、それを着実に実行していくことである。不良債権問題に関しては、ソフトランディング（軟着陸）論者は経済のカタストロフ（破滅）を回避するにはこの途しかないとして、ハードランディング（強行着陸）論を素人と言い捨てる。小渕

首相と宮沢蔵相は前者であるが、この途には常に不良債権処理の先送りとして世界の市場から「ノー」を突きつけられるリスクや、金融機関経営者や悪質な借り手の無責任を放置しかねないモラルハザード（倫理破壊）のリスクがつきまとう。この途を成功させる条件は、各金融機関と関係企業の徹底的な情報開示および処理ルールの明示化、そして不良債権処理の推進主体である小渕政権と自民党の高い倫理性である。自民党の有力支持団体であるゼネコンや土建業界の救済といった個別利益への配慮の疑念が生じれば、ソフトランディングの途はそこで沈没し、小渕政権は即座に崩壊しかねない。過去の負の遺産を引きずる自民党政権にとってはまさにラクダが針の穴をくぐることよりも難しい。市場はまさにわが国の政治、行政、経済のシステムの信頼性を問うているのである。

ハードランディングの途は、迅速な破綻認定をどのようにするのか、また高度に専門的なワーキング・チームスタッフをどのように確保し整備するのかという技術的問題に加えて、金融機関破綻後に生じる失業者や地方経済への後遺症に対する有効な対応策を講じる必要がある。技術的問題や後遺症への対応策が不十分であれば、わが国の経済は一層不況の深みにはまってしまう。ソフトランディングであれハードランディングであれ、いずれもリスクは避けられない途であるが、ともに基本条件は、処理ルールの明確化、情報開示、処理過程の透明性の確保と着実な実行である。こうした明確な情報の発信と着実な実行よってはじめてわが国の行政・経済システムへの信頼性を取り戻すことができるのである。

国会ではブリッジバンク法案以下関連六法案の成立が焦点となるが、参院では自民党が大きく過半数割れしているため、政府・自民党が不良再建処理法案を成立させるには、野党の対案を一部採り入れる形の修正を迫られる可能性が大きい。民主党は7月31日、「金融再生委員会」の設置などを中心とする不良債権処理に関連する三法案の骨子をまとめ、これを叩き台にしてさらに平和・改革、自由党とともに対案をまとめあげ、国会への共同提出をめざすことで合意し

た。野党は、金融再生へ向けて政府・与党と早期に合意案をつくることに努力しながら、他方では政権交代を実現するという困難な課題を担うが、この危機にあっては、反対のための反対や解散総選挙を自己目的とするのではなく、野党は合意案形成の与野党議論の中で野党案の優位性を示すことによって政権担当能力をもつ勢力としての信頼性を国民に印象づけて行くべきであり、また政府・与党が重大かつ不合理な主張に固執することに対しては、国民の理解を得つつ、断固として解散総選挙へと政府を追いつめることが筋の通った途であろう。

小渕政権の寿命を占うことは容易ではない。まず金融再生国会で行き詰まるかも知れず、それを辛うじて乗り切ったとしても、従来型の公共事業の見直しを始め、行財政システムの根本的改革への具体的な道筋を示し、それを着実に実行しなければ、すぐに崩壊の危機に直面するであろう。自民党は、55年体制下では、自由主義体制を守るというスローガンを掲げ、右肩上がりの経済を前提に、都市部の給与生活者からの税金を地方の農業、自営業者、とくに公共事業という形で土建業者に再分配することによって集票してきた。こうしたシステムの見直しや改革は、自民党の集票メカニズムにメスを入れるものであり、調整型を自認する小渕首相に党内の抵抗を制御し、スピードのある決断を求めることは難しい。「自民党最後の内閣かもしれないからどうしても大臣になりたい」という理由で小渕支持に回った議員がいたというくらい、発足から常に解散・総選挙と背中合わせの末期的な性格をもつ政権といえよう。しかも、政権の目標や政策の実現のために野党のみならず与党の抵抗をも制御するための首相の最大の武器である解散権を行使しないことをみずからの存在理由としたまことに奇妙で矛盾に満ちた政権なのである。

グローバル化とセーフティ・ネット* —基本的対立軸—

ここ数十年で世界の経済のグローバル化は急激に進んだが、日本は金融業界を中心に大きく立ち遅れ

ている。この点で、規制緩和を推し進めなければ日本は世界市場から取り残され、経済停滞からは立ち上がれないままであることは間違いない。しかしながら、他方ではグローバルスタンダードは必ずしも普遍的価値ではなく、アメリカ流の基準、とくに情報技術面での優位と英語という言語体系を背景としたワシントンコンセンサスにすぎないのではないかという批判もある(*グローバリズムについては、おもに寺島実郎「グローバリズムの受容と超克」中央公論、1998年6月号を参照した)。

現に、80年代に市場重視の政策を進めてきた西欧では97年5月にブレア労働党政権が成立し、一方で経済自由主義といったサッチャーの基本路線を継承しつつ、労働党の社会主義離れを推し進め、他方では「雇用の安定、分配の公正、福祉の維持、環境の重視」などの社会政策を重視している。6月にはフランスでフランス版競争政策が誘発した国民の不安を背景にジョスパン首相の率いる左翼連合政権が成立し、こうしてEU加盟15カ国中13カ国でかつての社会民主主義党が政権に参加する状況にいたっている。

アジアでの経済危機の本質も、経済インフラが整わないうちにグローバル経済に参入し、決定的な局面に追い込まれたことから生じる。1日当たりの世界貿易が150億ドルであるのに対して、世界為替取引は1.2兆ドルで、実需の20倍のカネが動くというように、マネーゲーム型の金融取引が肥大化している。行きすぎたグローバリズムによって、制御されない資金移動が市場を不安定化し、途上国の社会不安を増幅させたのである。アメリカにおいても、極端な貧富の差が拡大し、「強い者をより強く、弱い者をより弱く」しており、この正義は、力による正義にすぎない。さらにアメリカは自国の競争力の強い分野のみグローバルスタンダードを世界に押しつけながら、弱い分野については保護的規制を維持するというダブルスタンダードではないかという指摘もなされている。

日本はGDPの41%に規制の網がかかっており、グローバルスタンダードを導入し、相当部分を規制緩和することによって市場化をはかり、規制緩和を25%程

度抑える必要がある。しかし、他方では、できるだけ国民負担を大きくしない小さな政府を維持しながら、社会政策の優先順位を確定してセイフティ・ネットを整備していかなければならない。セイフティネットは、弱者救済と言うよりも、社会保障サービス(年金、医療、介護)を中心に、個人では対処できない巨大なリスクに社会的に共同で対応する仕組みであり、社会の不安解消と安定化のための基準である。そこには少年犯罪の防止や企業倫理低下をはじめとするモラルハザードの回避、そのための公共性をもった市民のような精神的な社会資本までも含められ、とくにボランティアセクターへの強い期待が表明される。目標としては、競争力があって、しかも安全性・安定性の高い社会の実現が目指されることになる。

グローバリズムとセイフティネットの二つの方向をわが国の政党政治に引き寄せて議論すれば、自民党も民主党も多かれ少なかれこの二つの基準を受け入れるが、自民党はこの基準を両極とする連続線上で中心点よりグローバリズムの極寄りの地点に位置するのに対して、民主党がセイフティネットの極寄りの地点に位置し、こうして国際競争力と社会的安定の二つのベクトルのバランスの中で、中期的には自民党を中心とする保守勢力と民主党を中心とする勢力との政権交代のシステムが浮かび上がってくるのである。

政権交代システムへの展望

上のように政党システムを構想すれば、自民党は基本的に市場志向の政党となることになるが、そのような転身を図るには現在の自民党は規制志向であり、それも保護主義的でありすぎる。拡大するパイを前提に、業種別、企業別、地域別に個別主義的に分配すること自体が集票構造だったが、それが資源分配の非効率と不公正を生んだ。自民党はより効率的な資源分配をめざすとともに公正さと透明性の高い政党へと自己改革が成し遂げることができるかどうか問われている。官僚の地位の失墜後の自民党の中堅・若手なかに自民党再生の芽をみることもできるが、まだ部分的にすぎない。また自民党内部の都市的利益と農

村的利益の構造的対立がより顕在化しつつあるが、自民党が新しい時代にふさわしい保守政党に生まれ変わるには、苦しい野党状態を経験し、あるいは政権交代が通常の状態、絶えず野党への転落の可能性があるという緊張感のなかに持続的におかれることによってはじめてそうなるにすぎないであろう。それには自民党をその様な状況におく政権担当力のある対抗勢力の存在が不可欠であろう。

その点で民主党の責任は重大である。当面は、上述の条件のもとに全力で不良債権処理と国会戦略を着実に進めることによって、無党派層の信頼を得続けなければならない。それは来るべき総選挙を有利に戦うためのに不可欠の条件である。民主党は多数派獲得への政党連合を追求するといった「オリーブの木」型戦略をとっている。イタリア版オリーブの木では、複数の政党が首相候補と政策を選挙前に統一するだけでなく、全選挙区に統一候補を出すとか、政策づくりや候補者擁立を役割とする市民委員会を作るなどしたが、現時点の日本では、その可能性を追求しつつも、少なくとも次の総選挙ではそれほど厳密にしないで、統一の首相候補を決めておくだけでも画期的であろう。野党各党は連立の経験から、性急な連合には亀裂が入るのも早いと同時に、可能なかぎりの連合維持が極めて重要であることを学習した。参院選での民主党の躍進で、民主党内のひび割れも当面は表面化しないであろうし、保保連携の可能性をさぐった自由党も躍進した共産党も両院の首班氏名で菅直人代表に投票し、また自民党との連携に柔軟な姿勢を示して第三極路線を探った旧公明党グループも参院で菅代表に投票した。さらに民主、自由、旧公明グループの三者は前述の通り金融再生プランの共同提案をしようとしている。こうして野党間の協力関係を蓄積することによって信頼感が高まるであろう。野党各党がこうした相互信頼を背景に、次の総選挙でどのような協力関係を構築しうるか、またそれによって衆議院で菅直人代表が首班指名を勝ち取ることができるかどうか、近い将来における最も注目されるべき政治的焦点であろう。(いとう みつとし)