

政治改革とは何だったのか

山口 二郎 (北海道大学法学部教授)

本日の私の報告のテーマは「政治改革を振り返る」ということですが、私はこれまでに『政治改革』（93年、岩波新書）、『日本政治の課題』（97年、岩波新書）、それに昨年（97年）のイギリス留学をもとに『イギリスの政治 日本の政治』（98年、ちくま新書）をそれぞれまとめまして、「政治改革」3部作を完結させたつもりですが、見通しを間違ったところがありまして、どこで間違ったのか明らかにしながらお話ししたいと思います。

1. 1990年代という時代—変化とは何か

まず、政治改革ないし行政改革が必要とされた時代的背景、90年代に起こったいろいろな変化は何だったのか、大きくつぎの三つにまとめることができるだろう。

(1) 冷戦構造の崩壊

第1は冷戦構造の崩壊です。それが何をもたらしたか。東西の緊張がなくなると、当然国内の政治体制にも大きな反響をもたらした。55年体制においては、冷戦構造を前提として保守・革新の対立があった。社会主義という非常にはっ

1958年岡山県生まれ
1981年東京大学法学部政治学科卒
北海道大学法学部助教授を経て、現在同教授
専攻は行政学
著書に『政治改革』（1993 岩波書店）『日本政治の課題』（1997 岩波書店）『連立政治 同時代の検証』（共編著 1998 朝日新聞社）など多数。

きりしたイデオロギーが保守・革新という対立軸を支えてきたわけですが、それがなくなりました。

政治の環境も変わりました。また、冷戦構造の崩壊は、イタリアでも保守永久政権を必要としなくなるという、我々にとっては好ましい政治環境をもたらした。西側につなぎとめるという「くい」の役割を、保守長期安定政権が果たしてきたが、それがなくなるとともに保守政界の側が多様化、多党化した。保守の側からの政党再編成が日本でもイタリアでも起こったわけです。そういう意味では政党再編成が起こりやすい環境が整ったわけですが、他方で冷戦構造の崩壊によって左右とか保守・革新という国内での対立も相対化され、政党間の対立軸をつくるのが非常に難しい時代に入っていきことになります。

(2) 経済構造の変化

第2は経済構造の変化です。90年代は、実体経済とマネーに代表されるシンボリックな経済との乖離が進み、本来交換手段であったはずのいわば媒体が、それ自体投機の対象となっていく。実体取引を何百倍も超えるような媒体自体の取引が自己目的的に増殖していくという問題は、これまでの時代になかったことだろうと思います。

グローバル化とかボーダーレス化とか言われていることは、一言でいえばそれは政府の役割が相対化され、税制やスペンディングポリシー

によって経済をコントロールしていくことが非常に難しくなってくる、ということです

もっと大きな問題は、経済的な生活における飽和感の問題だと思います。物的な生活水準は一応満たされ、消費生活におけるフロンティアがなくなったと言ってもいい。これは個人の消費のみならず、行政、国レベルでも、社会資本の充足が飽和状態に近づいてきて、公共事業をやっても波及的な効果は非常に落ちているということはこの10年ぐらいずっと言われております。

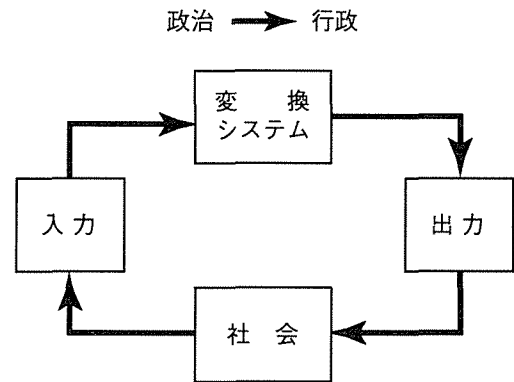
(3) エリートの崩壊

第3はエリートの崩壊です。これは印象的な話でしかないが、90年代は行政でも経済でも、エリートの持っている政策能力とか統治能力は急速に低下してきている。政策の失敗、官僚制の腐敗は、この2~3年激しく世論の糾弾を浴びている。銀行の愚行もある。およそ常識では考えられないことが行政機関でも企業でも横行した。なぜエリートはこう惨めに崩れていくのか。一つは情報化の問題で、エリートが持っている知的優位性は実質的に担保するものがなくなった。地位の権威でエリートの優位性を担保するしかないということなのか。あるいは経済構造、国際環境の変化という大きな環境変動で新しいタイプの政策課題が出てくるなかで、エリートが従来持っていた統治技術とか経営技術でそういう政策課題が解決できなくなってしまったと指摘できるだろう。

そういう意味で90年代は大きな変化の時代であって、従来のさまざまな前提が崩れてくる、秩序が崩れてくる時代だったと思います。この時代の政治改革は大変に大きな課題をかかえ、非常に幅広いテーマがたくさん詰まっていたということになるわけです。

2. 政治改革の問題状況

そこで、あらためて政治改革で一体何を改革すべきだったのかを整理してみたいと思います。ここではイーストン (David Easton 政治学者) の政治システム・モデルを応用して図式をつくりました。まず、社会から政府に対して政策的な要求をインプット (入力) する、あるいは税金を払う、選挙で支持を与えるといったインプットを行うことによって、政府の資源や正統性を支える。政府はそれを受けて要求を変換して政策にする。そして、具体的な予算とか権限の行使という形でアウトプットしていく。こういうインプット・変換・アウトプット (出力) という三つの次元で政治システムをとらえてみた場合に、日本の場合は、三つの次元それぞれにいろいろな問題が起こっていたことは確かだろうと思います。



(1) 改革の課題

まず入力過程の問題です。選挙をめぐる問題、中選挙区時代の定数不均衡とか利益誘導型で政策的な論争ができないとか、いろいろな問題が政治改革の中で言われていました。それ自体としては間違っていないからなかったと思われます。しかし、入力は選挙をめぐる問題だけではなく、根本的には政治参加とリクルートをどうやって確保するかというのも大変重大な問題

だったのです。今、朝日新聞で「政治家よ」という連載企画をやっていますが、諸外国では政治家をどうやってリクルートするかという問題を扱っています。日本でもリクルートが非常に細ってきたという問題は10年以上前から深刻だったわけです。

それから政治システムとしてどういう争点を政策的な課題として認知していくか、つまりアジェンダ・セッティングの問題ですが、新しいタイプの政策課題、たとえば環境とか女性にかかわる問題、そういう争点をどうやって政治システムに乗せるかを考えてみた場合に、日本は非常に乗せにくい。まず、政党自身がそういう争点に必ずしも関心を持っていないことがあります。あるいは国民自身の直接的な運動でそれを乗せることも必要です。アメリカですとイニシアチブとかレファレンダムというのがあって、地方政府レベルでは政党がだめでも自力でおこなうことが可能です。カリフォルニアなどでそうやって新しいアジェンダをつくり、全国的な広がりになったが、日本ではそういう仕組みがありません。結局、良心的・開明的官僚の自発的対応によってアジェンダ・セッティングが担われてきたというのが実態だった。そこをどうするか。今、地方レベルで住民投票が盛んに扉をあげようとしているところです。

つぎに変換過程、ここにもいろいろな問題があります。一つは、変換過程における政治と行政、政と官の関係という問題で、国民が代表者を選び、世論を入力していく。それを具体的な法制度とか予算という形で具体化、設計していくのは官僚の仕事になるわけです。政と官の関係が日本の場合は、政治の側のインプットが非常に薄弱であるという問題があります。

それと関連しますが、変換過程の仕組みの中で政治的なインプットを総括的に行政に伝えて、政策的な方向づけを行うのは、基本的には内閣、つまり行政のトップの機関が行うべき作業

ですが、しかし、内閣がリーダーシップをとっていない、総合調整能力を持っていないといった問題があります。ここは橋本行革の中で力を入れて論じられたテーマでしたが。さらに、国会自身の立法能力、政策能力をどうするかという問題が当然あります。

最後に出力過程ですが、まず裁量行政をどうコントロールするか。権限を行使して何らかの利害調整を行うとか、補助金等々の箇所づけを行うという具体的な政府から社会に働きかけを行うプロセスがこれまでは非常に不透明でしたし、また官僚の裁量が非常に大きく発揮されていた。これをどうするか、部分的には行政手続法によって行政指導や、権力行使の手続について一般的なコントロールができるようになりましたが、しかし金融不祥事等々をきっかけに裁量行政の問題はクローズアップされています。

それから出力過程の透明化については、情報公開法の問題があります。また地方分権、つまり中央政府と実際に事業を行う地方政府、自治体との関係をどうするか、これも主として出力過程にかかわる問題点だったろうと思います。予算や権限といった行政の資源を社会にいかに到達させるか、従来の日本では補助金システム、あるいは機関委任事務体制によって中央政府によるコントロールが行われてきましたが、これらシステムを維持管理していく際に、官官接待の問題とか補助金自体のマネジメントコストという問題が90年代の半ばぐらいに浮かび上がってきました。

(2) 「政治改革」が内包した課題

このように、三つの次元でそれぞれたくさん問題がある。政治改革は広くいえばこの三つの次元のかかえる問題を変えていくという非常に大きな話になるわけです。

ただ、その場合、90年代の前半に議論された政治改革というものが一体何だったのかという

ことを考えてみる必要があります。私が書いた『政治改革』の英訳タイトルは、『Political Reform』だったのですが、そこに実は落とし穴があったという感じです。

political reformというと入力過程に関心が向く。他方、変換過程と出力過程は行政改革であったり、あるいは政府改革であったりする。political reformでは議論が限定されてしまう。

私は去年イギリスで労働党の政権政策を見ましたが、その中でconstitutional reformという言葉が盛んに使っていることに気がつきました。入力・変換・出力と三つにかかわる問題を包括的に議論するのであれば、constitutional reformを使うべきでした。ただ、日本語では憲法改正になるわけで、うまくない。governmental reformで一応三つの次元がカバーできるのですが、これも政府とくに行政府のことになってしまって、国会とか政治的な部分をカバーできそうにない。いずれにせよ、言葉の面で一つ落とし穴があったという感じがありました。

それから入力過程に過度に関心が向いてしまったことです。本来三つの次元を包括的にやるべきところを、political reformという言葉が先行して、若手国会議員が政治改革と盛んに言い、メディアもそれに乗った。第8次選挙制度改革審議会もまさに選挙制度を中心にした改革案を出していった。選挙制度改革と政治改革の関係、これはもちろんイコールではない。政治改革の中では選挙制度改革は一部分でしかなかった。しかし、当時は選挙制度改革が政権にとって、あるいは国会議員自身の死活の問題として改革の最大の焦点だというような現実があった。もろもろの改革について何から手をつけて、どう変えていくかという改革のスケジュール、進め方についての大きなビジョンがきちんと出せなかったということです。選挙制度改革を議論しはじめれば、これは新しい選挙制度の中でどう生き残るかにみんなの関心が向くのは当然であり、

選挙制度改革の後に国会議員が、変換過程や出力過程の問題についてじっくり腰を据えて議論をするということは、後から考えれば無理な注文だったと思います。

いわんや小選挙区制の導入と選挙制度改革の関係となれば、ここは私は正直に言って日本の政治学の敗北だと思えます。以前、連立政権の研究を生活経済政策研究所で行いました。その際、武村正義さんにインタビューしましたが、93年7月末の段階でなぜ新党さきがけと日本新党はヒフティ・ヒフティの並立制を唱えたのか、なんで小選挙区半分の選挙制度を唱えたのかを聞いたことがあります。武村さんの基本的な認識は、まさに中選挙区制度をやめるところから始まる。中選挙区制度を変えるためのとり得る選択肢は、小選挙区制か比例代表制かという、大きくいって二つしかない。しかしどちらかだとなれば、必ず強硬な反対があって選挙制度改革は実現しない。したがって、足して2で割る並立制を提案して中選挙区制を廃止する、こういう趣旨でした。結局「中選挙区は悪の根源。だから変えなければいけない」というところからすべて改革の議論がスタートした。政局中心とでもいうべき根拠で、選挙制度改革の骨格がある時点で決まったわけです。中選挙区制に問題があるとして、ではどういう選挙制度をとることがよりよい選択であったのか、このような議論の蓄積が日本の政治学の中にはほとんどなかったということです。これは選挙制度に限りません。およそここで私が挙げたようなガバメント全体にかかわる改革について、まともな政策論、きちんとしたシミュレーションがほとんどなかったのは、とりもなおさず日本の政治学が一体何であったのかと問われてしまいます。

(3) 連立政権の教訓

ここで、印象論というか個人的な感想を申し上げてみますと、私は93年に出した『政治改

革』中で「政治改革を軸にした連立政権でとりあえず自民党を一回ひっくり返す」ということを提唱し、現実もそのとおりに動きかけた時期がありました。ともかく自民党政権を終わらせる、自民党を下野させて、政治改革、特に選挙制度と政治資金を中心にした制度改革を行うための多数派の結集を行い、しかる後に今度は政策理念でリベラルなり保守なりに分かれて政党再編成をする、という展望を描いていたわけです。しかし、これは細川政権のある段階から急速に行き詰まってしまった。なぜ行き詰まったのか反省してみると、政治改革だけを共通項にした過渡的連立政権をつくっても、やはり外交とか経済といった実体的な課題は日々襲ってくるわけで、そこを連立政権がきちんと対処する必要があった。つまり「この政権は政治改革だけやりますよ」と言っても、対外関係はそれを許してくれないし、経済的な問題は次から次へ起こってくる。アメリカとの交渉をどうするか、景気対策で税制をどうするかといったことを寄り合い世帯の連立政権でやらざるを得なかった。そこに国民福祉税の失敗があり、対米交渉の行き詰まりがあったわけです。

そうすると政権交代をして政権を継続するとすれば、政治改革だけ共通項にするということではやはりうまくいかない。その他の問題についてもある程度の方向性の共有がないと政権はもたないというのが一つの総括です。細川さんの個人的な問題もあって政権は崩れたのですが、基本的には税制をめぐる連立政権内の不協和音、あるいは北朝鮮の核開発問題やアメリカとの安全保障政策の問題、この辺が連立政権の瓦解をもたらした一番基本的な原因だったわけですから、そういう面での政権構想をつくるのが一つの重要なポイントだろう。

もう一つは、今の話と関連するのですが、「何でもいから非自民」ということはもう国民も期待はしていないし、意味がないということです。

今でも非自民結集と言っていろいろな人が議論をしております。しかし、「理屈は後からついてくる」ということで非自民政権をつくっても、たぶんうまくいかないだろう。多数派を結集して政権交代を起こすことそれ自体が目的となったのでは、うまくいかないというのが私の説です。「何が何でも政権交代」という人はまだいますが、私は細川政権の失敗から学ぶことがないとうまくいかないだろうと思います。

もう一つは、政治学の敗北ということのをさっき言いましたが、物事を変えるチャンスというのは突然やってくるということです。そのときにきちんと出せるような政策のストックを持っておくことの必要性、これは痛感しました。『政治改革』を出したのは93年5月で、それで政権交代の夢を語ったのですが、まさか1、2年のうちに政権交代が起こるとは夢にも思っていなかった。だから本当に自民党政権が倒れて、こちら側というか自民党政権を倒したい人間が多数派をとるということを私は想定していなかった。本来であれば、いつそういうことが起きてもいいように改革のカタログをきちんと用意していなければいけない。その辺の失敗は実は村山政権の時代にもあったわけです。みんな社会党の党首が総理になるはずなんてないと思っていた。

ところが、自民党の巧妙な戦術で自社政権ができた。私はできた以上はこれは大いに利用して、次の政党再編につながっていくような財産をこの政権で二つ三つつくらなければいけないと思っていましたが、結局過去からの議論と政権参加との整合性という非常に後ろ向きな議論に相当時間とエネルギーを消耗して、前向きなことがあまりできなかった。しかも十分な政権構想がないところに政権が転がり込んできたために、結局できることは社会党が長年温めてきた戦後補償などマイノリティーを救済するというタイプの争点だったわけです。その点では社会党にも官僚や自民党に対抗できる情報源とか人材はいたか

ら、イニシアティブをとってある程度の成果を上げることができた。しかし、税制とか経済政策になると、もちろん力関係が圧倒的にこちらが不利だということもあるし、それ以上に政権を取ったときにどうするかという展望なり準備がなかったために、基本的には政策の継続性というか、官僚主導という結末になった。政権構想の欠如という問題、これは非常に大きな教訓だと思います。今、自民党がわけのわからない状態であるにもかかわらず、政権交代の展望が見えてこないという困った状態ではあるけれども、物事はあるとき急に変わるわけですから、ともかく次の政権構想を常に持つておくことが必要です。

イギリス労働党は18年野党暮らしをしていたわけですが、80年代後半には路線転換を行って、政権構想は用意してきたわけです。キノック、スミス、ブレアと3代の党首にわたっていろいろなことをやってきて、それが結実したのが97年の政権交代だったわけです。そういう面ではどの党と連携して多数派を組むかという議論よりも、やはり何をやるかという議論をこつこつやっていくことのほうが政権交代の王道だと思うわけです。それは「机上の空論だ」と、短気な人はすぐ言いますが、しかし、国民から見ても本当に日本は変わるかもしれないと思わせるようなアジェンダ、マニフェスト、政権構想、こういうものがないと、合従連衡型の政党再編はもう国民によって完全に否定されているということが大きな教訓だと思います。

3. ポスト政治改革の問題状況

(1) 行政改革という課題の本質

つぎにポスト政治改革、つまり衆議院の選挙制度改革を行った後、90年代後半から何が起こったのか。96年10月の新制度下の総選挙では、共産党以外のほとんどの政党が行政改革を公約にして争ったわけです。そこに非常に興味

深い政治改革をめぐる帰結があると思います。先に述べましたように、入力・変換・出力という三つの次元で改革の課題が山積された中で、とりあえず選挙制度を変えてみた。しかし、現に行政の中からさまざまな問題が噴き出し、改革すべき本当の課題は、実は入力の仕組みではなく、変換のプロセスと出力のプロセスにあるということにみんなようやく気がついたわけです。

行革は一体何を変えなければいけないのか。私の整理では、一つは、変換システムの硬直性にある。これは国民からの要求や政策需要を行政がキャッチして政策化するわけですが、基本的に需要なり要求を受け取る受信機、レセプターが非常に硬直化している。それを建設省や農水省など従来の行政の分業システムの中で需要をキャッチして政策化すること、構造的な変化を行政の側で全部キャッチすることは本来的に無理だと思います。そこが一つの問題点です。さらに、政策を供給していくシステムが、入力の仕組み自体をコントロールしていく。省庁が自分たちの仕事を守るために自治体に対して陳情をせよという形で入力側をコントロールしていく。地方では公共事業はかなり腹いっぱいやっていて、やることがない。特に農業関係はそうです。しかし、農水省の補助金を返上するといろいろと嫌がらせをうける。ほしくなくても補助金はほしいふりをしなさいというのがあちこちで現に起こっている。そういう面でいけば、出力が入力を規定するのが今の日本の政策システム上の非常に大きな問題点です。景気対策とかいって公共事業を金額的に積み上げても、結局効き目がない。既に目いっぱい公共事業をやってまさに余地がないところにさらにお金を注ぐ。必要性のないのに林道や農道、圃場整備をつくったり、お金をともかく使っていくというのが最近の公共事業のかなりの実態ではないか。これが変換過程の問題です。

出力過程の問題については今、いろいろな形

で国民も知るようになった。中央集権システムの問題、裁量行政の問題、行政におけるリスク管理能力の欠如、この三つがある。

中央集権システムの非効率の問題は裁量的補助金の仕組み、自治体に対するさまざまなコントロールが、政策における需要と供給のミスマッチをますます拡大しているという問題です。

裁量行政の腐敗・墮落は、自民党政治の劣化と深く結びついています。先の参議院選挙の直前に自民党の政治家が「政治家とはあっせんする動物だ」という“名言”をはきました。自民党の支配は裁量行政と集権体制を前提としている。中央省庁に権限と財源がある。それを担当の官僚の裁量で左右できる。そういう土壌の上に自民党のあっせんというものがあって、地域や業界に補助金の箇所づけをする。あるいは租税特別措置や補助金を引っ張ってくる。その見返りに票と金という非常にはっきりしたシステムがある、ここに腐敗の問題もあるし、政策自体の有効性の低下という問題も露呈しています。

それから行政におけるリスク管理の問題です。わかりやすいえば親方日の丸、あるいはむだを生み出している政策を漫然と継続することです。民間であればリスクがあまりにも大きくなれば政策から撤退するが、政府だとそうはいかない。リスクが非常に大きくても漫然と政策を継続していく。最後は税金で穴埋めをする。国有林野の赤字とか苫小牧の工業基地開発の破綻などこの種の問題は、従来は右肩上がりで全体のパイがふえる中で赤字の穴埋めをするといった手法があったが、90年代にそれが通用しなくなったことで急速に浮上してきた。

(2) 橋本行革の問題点

このように、変換過程、出力過程の両方に非常に大きな問題点があった。この間、橋本行革は一体何行ったのか考えてみると、改革の質としては非常に低いものであったといわざるを得

ない。そもそも行政のスリム化とか小さな政府をつくるという問題設定自体がまったく無意味だと思います。というのは、公務員数とか租税・社会保険料負担率とか、要するに人やお金の指標で政府の大きさを比べてみた場合、日本は世界で一番小さな政府だということははっきりしています。人口1000人中の公務員の数は、軍人を除いたシビリアンの数だけで見ると、日本は38人ぐらいです。欧米は日本の2倍ないし3倍で、1000人中100人ぐらい公務員がいる。租税・社会保険料の負担率も日本は37～38%です。アメリカも同じ水準ですが、ヨーロッパですとイギリス45%、ドイツ55%、フランス60%です。日本は重税国家と言っているが、全然そんなことはない。単に小さな政府にするとか、公務員の数減らすとかいうのは課題設定自体が無意味だということになる。変換過程、出力過程、それぞれに問題があるけれども、規模の問題ではないということです。

二つ目、先ほど変換過程の中で内閣制度ないし政官関係という問題を指摘しましたが、橋本行革の中で出てきた内閣強化論はそういう意味ではまったく的外れだったという感じがします。内閣機能、国政のヘッドクォーター、コントロールタワー、そこを強化して政策決定や危機管理をしたい。そこまではいいとして、ではそこが弱体だというのは一体どこに原因があるのかと考えてみた場合に、内閣法とか国家公務員法、国家行政組織法に問題があるのではない。別に内閣法をいじらなくても、総理大臣が国务大臣を自由に任免できるということは今の憲法でも規定してあります。総理大臣が自由に与党の一線級の人材を任用して、国政全体の議論をしたければ、現状でも内閣機能は十分発揮できる。首相の閣議に対する議案発議の権利とか、あるいは内閣の多数決制なんてまったくナンセンスな議論でして、そもそも与党のオールスターが内閣に集まって首相を中心とした政策構想を共有

するという前提があれば、内閣は強くなる。

ここは、内閣制度というよりは与党の体制に問題がある。毎年、定期人事異動のごとく閣僚の入れかえをすとか、衆議院で5～6回当選した人は能力の有無にかかわらず一度は大臣になるという仕組みとか、従来の自民党政権の中で動かしてきた内閣の運用自体が内閣の弱体を生んでいる。ですから、与党の中である意味の実力主義ないし総裁・党首のリーダーシップが確立できれば、内閣は強くなる。今のような自民党が続けば、どんな立派な内閣法をつくっても、内閣は絶対強くならないと思います。

問題は、国政の最高指導機関をどうつくるかにある。イギリスの場合は、内閣と与党はまったく融合しており、与党の幹部は閣僚です。日本風にいえば自由民主党幹事長はそれ自体で大臣で、閣議の構成メンバーである。閣議は内閣の意思決定機関であり、与党の意思決定機関になるという形で意思決定の一元化を図っています。そこに首相のリーダーシップの一つの源がある。

もう一つは、政治的任用の数をかなりたくさん持っておりまして、日本でいえば与党の主だった関係議員を全部大臣、副大臣、政務秘書官という形で行政に送り込む。だから自民党政調会、部会の議論と、各省の首脳会議、省議が一体化するというところで意思決定の一元化がなされています。だから、政治主導の行政運営を言うのであれば、一つのモデルとしてイギリスの仕組みは大変参考になる。何よりも政党が明確な政権構想を持ち、それを行政の側にきちんと示すことがないと、トップダウン型リーダーシップといっても機能しない。何をやりたいかわからないという状態で総理になっても、これは下から上がってくることで政権を運営していくことになるに決まっている。

橋本行革で、鳴り物入りで議論された省庁再編成の問題も外的外れといわざるを得ません。省

の数を半分に減らすという前提で議論が始まったところに最大の欠陥があるわけです。中央省庁と地方政府との間の役割分担をどうするかという議論を抜きに、ともかく省と省をくっつけて数を減らすということをして、大臣の数が減るといふ以上にはたぶん意味がないだろうと私は思っています。

(3) 経済危機以前の政治・行政危機

総じて政治改革の熱気が収束した後、本当の大きな問題である行政ないし政府のさまざまな問題点が噴き出してきたわけです。そこにきて現在の経済危機に際し、この現状をどう考えるか。私は経済危機以前の政治・行政危機だと思います。つまり政策を決定すべき主体がない。あるいは新しい政策を実行しようにも、それに対する既存の政府システムからの猛烈な抵抗があって、効果がたちまち薄められていくという現実がある。具体的な政策転換を担う主体がないところに、今の日本の混迷の大きな原因がある。税制を変えるにしても、公共投資のあり方を変えるにしても、これは相当な既得権との闘いなり軋轢をくぐらないと変えられないわけで、それを進める政治的なエネルギーとかモメンタムが必要ですが、それはどこにあるのか。

4. 今後の改革問題

(1) 何をどう改革するのか

これから一体何を変えるのか、何を改革するのかを考えた場合、私は改革するビジョンなりプランはいろいろあると思う。現に神野直彦さん（東大教授）がいま分権推進委員会で5次勧告に向けて公共事業をどうするか、いってみれば本丸に斬り込む議論をして、日々大変な苦勞をされているわけで、こうすればいいという絵は描けます。そういう絵に対しては猛烈な反発があって、世論がこれはいいと支持はしても、具体

的な法律改正という形でその絵を実現するという政治的な作業ができないところが今の閉塞の最大の原因です。我々としてはとにかく絵を描く、処方箋をつくるのが学者の仕事なので、そこから先は政治の問題になるわけですが、少しでも世論に対してそういう絵をきちんと示していくことが当面の課題なのかなと思います。地方分権を実現した後の我々の住む社会がどうなるか、生活がどうなるかというイメージをつくる。高齢社会でも人間が安心して生活できる社会というのはこんなものだというイメージを出していくことがとりあえず必要だろう。

経済構造改革に関する議論は私はよくわからなかったのですが、大阪大学の小野善康さんが書かれた岩波新書を読みましておおよそ整理ができました。小野さんによれば、需要側の処方箋と供給側の処方箋があって、行革とか財政構造改革で供給側で改革しようとしたら、冷え込んだ景気にさらに水をかけた結果となった、今は需要側でいかなければいけないという説です。これはもともとだと思うのです。問題は、需要側の観点に立った経済政策を実行していくにも、それを実行するのは現状では農水省であり建設省であり運輸省です。彼らが考える需要に沿ってお金を使うことになるわけで、これでは穴のあいたバケツで水を汲むみたいな話になる。経済政策の議論としては小野さんの議論が一番説得力があると思うのですが、それを実効あらしめるための工夫が必要です。そこのところを小野さんは「公共投資のシェアの固定化の問題は変えていかなければいけない。その上で需要側の対策を打て」と、議論をスキップしているが、その大変さが我々政治学にとっての課題ということになるわけです。

(2) いかに改革を進めるか

以上の問題点、課題から、どう政策を実行していくのか、そのためにシステムを変えていく

のかという、そこの話になりますと、途端に話がしばんでいくわけです。まずは政治的なダイナミズムをつくり出す。そのためには政権構想をはっきり打ち出す。イギリスのマニフェストみたいなものが日本でどうやったらできるかということはこの間ずっと考えておりました。結局新たな政策を並べるといふ形での政策のリストをつくるだけでは不十分でして、それとの関連でスクラップとビルド、両方きちっとセットにした政策を出す。

そしてその種の議論をしたときに、だれが一番反対、抵抗するかという敵のイメージをはっきり出す。敵を乗り越えるためには相当な政治的なパワー、勢いが必要ですから、まずは政権構想の中で一つの敵を想定して、政権構想を支持する人間を一方で糾合する形で、政権構想への国民の支持、委任を取りつけていかないことには、どんなに審議会で立派な議論をしても、あるいは国会の中で論戦をしても、手詰まりという感覚を脱却できない。93年は政治改革というキーワードで一つのブームがあり、民意の表現があったわけです。日本新党やさきがけならだれでも当選できた。政治改革は利害関係はあまりない。選挙制度をいじってもお金の流れにはあまり関係ない。だからみんなわりと気楽に改革を唱えて、反対するものは守旧派とかレッテルを貼ってモメンタムをつくったのですけれども、これからは福祉基盤の充実や公共投資のシェアの変更とか、ものすごく利害関係が明確になってきます。そこで一度相当ははっきりした敵のイメージを想定した上で、選挙というか政治的な選択の機会を設定するという仕掛けをつくっていかないと、たぶん政治が変わっていくという手ごたえを我々はずっと感じることはできないのだらうと思います。(やまぐち じろう)

(これは98年10月24日に開催された第2回研究会における報告をまとめたものである)