

強力な「影の霞が関」育成を

日本経済新聞・『経済教室』(1999.9.9)

林 敏彦

(大阪大学大学院国際公共政策研究科教授)

中央省庁改革関連法に基づく省庁再編の本質は、合併による霞が関の公的サービスの寡占化である。幅広い管轄権を持つ新総務省や国土交通省などの権限乱用はゆるされない。

それを封じ、日本の政策立案過程を透明性の高い国民本位のものにするには行政情報の公開徹底と、霞が関の拮抗勢力として、大学などを核に本格的な総合政策研究機関を設け、強力な「影の行政府」に育て上げる必要がある。

省庁の再編は寡占化そのもの

8月に閉会した通常国会ではPFI(民間の資金やノウハウを活用した社会資本整備)促進法、地方分権一括法、産業活力再生特別措置法などおよそ130件の法律が成立したが、何といたっても注目されるのは、中央省庁改革関連17法と政府が4月に正式決定した「中央省庁改革の推進に関する方針」だ。これによって現在の1府22省庁は1府12省庁に再編成されることとなった。

再編の基本理念は、「国の行政組織並びに事務及び事業の運営を簡素かつ効率的なものとするとともに、その総合性、機動性及び透明性の向上を図り...もってより自由かつ公正な社会の形成に資すること」だという。

96年の行政改革会議以来、相当な政治的、行政的エネルギーと時間をかけ、動き出した新制度への試みではある。しかし、経済学的視点から言えば、この省庁再編成は、合併による霞が関の公務サービス産業の寡占化にほかならない。

まず、改革基本法にうたわれた基本理念は、企業合併の基本理念と本質的に変わらない。さらに、たとえ128の局と官房を96に減らそうと、公務員の数を25%削減しようと、公務サービス産業のマーケット(国家予算)が43%も縮小するわけではない以上、再編後の各省庁の権限は平均的に拡大する。

たとえば、運輸、建設、北海道開発、国土の四省庁を統合した「国土交通省」は、年間の公共事業7兆円を管轄することになる。このことに対する中央集権批判はしばしば聞かれる。確かに、7兆円の事業費は配分を誤れば国民生活に甚大な影

響を与える。しかし、もっと恐るべきは総務省の出現ではあるまいか。

新しい総務省は、内閣府と並んで内閣の調整事務を担当し、特に人事・組織管理などの行政管理事務、行政監察事務を担うとされる。同省は、現在の自治省を母体に、内局に情報通信・放送行政を含み、外局として郵政事業庁（５年後に郵務公社に移行）公正取引委員会、公害等調整委員会および消防庁に関する事務をつかさどる。政党その他の政治団体、政治資金及び政党助成に関する事務も総務省の仕事となる。

こうした総務省は潜在的に極めて強大な内政管理機能を持つ。すなわち、権限を悪用すれば、総務大臣は地方交付税交付金と起債枠の管理を通じて全国３千３００の自治体を牛耳ることができ、全国２万４千の郵便局を通じて広報活動を行うことができる。

さらに、産業界には準司法機関としての公正取引委員会を通じて目を光らせ、放送行政を通じてはテレビ・ラジオなどマスコミに、あるいは政党にまでプレッシャーをかけることができるかもしれない。

そうなれば、総務省出身の役人が県知事になることなど、これまで以上に容易となるだろう。事は経済的利害の問題ではない。政治的自由や国民の人権にかかわることにまで総務省の仕事が広がる可能性がある。この点が最も恐れるべきことなのだ。

民間の行政への対抗力も低下

ともあれ、企業組織が大型化することによって、「事業の運営を簡素かつ効率的なもの」とし、「機動性及び透明性の向上」に成功した例を寡聞にして耳にしたことがない。意思決定にスピードが要求される現代において、大艦巨砲主義は時代錯誤だとも言えよう。

さらに心もとないのは、行政効率化の名の下に行政組織の肥大化が進行しているにもかかわらず、民間側の拮抗力が弱体化しつつあるように見えることだ。金融界は不良債権処理、金融再生問題で決定的に公的介入に依存せざるを得なかった。このくびきから逃れるのに１０年はかかるだろう。財界の指導的立場にある企業でさえ、産業活力再生法では、過剰設備の整理、新事業の展開について、国への依存体質を露呈した。

マスコミにしても、新聞発表用に準備された文書で記事を書くことに慣れ、取材力が低下したとの声はしばしば聞かれる。地上波放送のデジタル化について、民放の関心は設備投資に対する公的助成の規模に集中し、放送ジャーナリズムの独立性

確保にまで議論は及ばなかった。CNNのように独自の取材力を誇る放送局も生まれていない。

他方、公務員を志望する若者はといえば、公務員試験の答案に表れた姿を見る限り、現状肯定的、大政翼賛的で、批判精神が極めて希薄だ。予備校で練習した答案以上に、独自の議論を展開できないものかと問えば、それはハイリスク・ハイリターンですと答える。善良で従順な安定志向の人間は強大な権力を制御しきれぬのか。疑問なしとしない。

こうした中で、日本の政策立案過程を真に透明性の高い国民本位のものに近づけるには、少なくとも行政情報公開の徹底と拮抗力としての「影の行政府」を育てることが不可欠だろう。

まず、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）は、国民の税金で集めた情報はすべて国民のものだとの基本理念で運営されなければならない。「政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」（第一条）ことを本気で実行するには、加工され解釈された広報用の情報に加えて、専門家が利用可能な政策情報データベースの公開などが検討する必要がある。

政策立案市場で比較が可能に

インターネットの普及など情報化の進展によって、情報を独占し、情報のゲートウェイ役を果たすことで存在意義を保っていた中間管理職や組織は、企業や社会で不必要となりつつある。霞が関は、情報独占によって政策立案市場に巨大な市場占有率を獲得するのではなく、共通のデータベースに基づいて、政策アイデアの市場で競争上の優位性を主張すべきである。

政策アイデアの市場には常に競争相手が存在しなければならない。そのためには、霞が関に対抗できる、「第二の霞が関」が必要となる。政治の世界において影の内閣が政権担当者に対するチェック・アンド・バランス機能を果たすように、具体的な政策立案の市場においても、国民が比較可能な代替的政策を提案する機関が必要なのだ。

そのような機能は、これまでも野党、シンクタンク、マスコミ、大学などが果たしてきた。しかし、日本のシンクタンクは、米国のブルッキングス研究所、国際経済研究所、ランドコーポレーションなどのように博士号をもつ研究者を擁して公共的政策提言を行う形態になっていない。

政治的にも拮抗力としての批判勢力は弱体化した。地方分権といっても、財政を地方交付税交付金などに頼り、一国一制度の枠にしばられる自治体にとっては、

中央政府の方針に逆らう政策などたまに出現すればニュースになるほどだ。

そこで、我田引水のそしりを恐れず提言すれば、大学あるいはその周辺に本格的な政策研究機関を設立してはどうだろうか。これまでも特定の学者らの集まりである「政策構想フォーラム」は一定の成果を上げ、一部の研究者の呼びかけによる政策研究ネットワークの形成も動き始めた。

しかし、常設の高等教育研究機関としてハーバード大学のケネディ・スクールやプリンストン大学の公共・国際政策スクールのような大学院は日本にまだない。政策研究大学院大学の修士課程募集定員は31人、大阪大学大学院国際公共政策研究科も35人で、あまりにも少なすぎる。

大学での高度な政策研究は、新しい13の省庁が取り組む重要課題のほとんどに対応できるほどの規模が必要だろう。総合大学に組織を置けば、環境、都市、医療、情報、技術、教育などの分野には、理科系の専門家の参加を仰ぐことができよう。教育面では、社会人のキャリアアップや中央、地方公務員の再教育ニーズへの対応、政策分析専門家の育成など、ニーズは高い。

そうした研究教育機関はパブリックサービスの一つとして、さまざまな公共事業に中立公正な立場から格付けを行うことも考えられる。企業が格付けによって資本調達費用が変わるように、公共事業も収益性、政策効果、環境負荷などの視点から評価し、その結果を第三者機関が公表する時代に入りつつある。そのようなサービスを提供し、人材を育成することも、影の霞が関の仕事となろう。