

小林  
花一

第 6 3 回

行政研修論文集

1 9 7 7

人事院公務員研修所

# 変革期における政策決定システムに関する提言

山 角 博 昭 北海道開発庁

田 中 耕太郎 厚生 省

小 林 恭 一 建設 省

## 目 次

第1章 政治をとりまく情勢の変化 .....	13
第2章 立法府の現状と問題点 .....	15
第3章 行政府の現状と問題点 .....	16
第4章 政策決定システムのあり方 .....	18
第5章 新しいシステムの提案 .....	20

### 第1章 政治をとりまく情勢の変化

#### 第1節 石油ショックに端を發した情勢の変化

昭和48年10月に起った石油ショック以降の世界情勢は、資源、エネルギーの有限性を現実の問題として再認識させるという意味において、これまで、人類の経験したことのない未曾有の激変の時代となった。

すなわち、我が国においては、物価の高騰をどのように抑えるか、景気をいかにして回復するか、いかにして完全雇用を達成するか、高度成長か安定成長か、さらには、大幅な貿易黒字をいかにして解消するか、構造不況業種をどのようにして再生するかという問題など今後の日本の進路を決めるうえで大きな問題をかかえ、まさに激変の時代といっても過言ではない。

#### 第2節 複雑化、多様化した政治

我が国は、發達した資本主義国家であり、民主主義にのっとった運営を行っているため激変の時代に応える的確かつ迅速な措置がとられにくい面があり、このような激変をまともに受けていることは否めない。

このような混迷した社会経済情勢の下にあっては、ともするとカリスマ的政治家の出現が望まれ、それは、しばしば、独裁者を待望するという危険な風潮をつくりあげる恐れが

ある。

しかし、現代の政治は、天才的独裁者の手にあまるほど複雑化し、かつ多様化しており、また、このことを否定する者もないであろう。

### 第3節 国会運営についての情勢の変化

行政府は、これまで、政策のほとんどを立案し、自民党の指導者層のごくわずかな人達はその舵をとってきたが、近年の自民党議席数の減少に伴う与野党迫伸国会が今後とも続くことが予想されるという状況下においては従来のように党と手を携えての政策実行は困難となっている。

### 第4節 政治家の果たした役割

我が国の大きな進路、たとえば高度成長等について政治家の果たした役割は評価されるべきであるが、いくつかの複合した要素かぶつかりあい、いくつかの官庁がそれぞれの利害を拘えるような真に調整者の必要とされる場合に、政治家の果たした役割はと問われると、すなおに首を縦に振ることにためらいを感じる。

我々も、何人かの政治家が、真の調整者としての役割を果たしたことを全面的に否定するものではないが、多くの場合については、利権と票に結びついて国民全体の利益が忘れられたことを否定することはできない。

### 第5節 このような変革期に求められるもの

刻々と変化する情勢に的確かつ迅速に対処するための政策決定システムとしては、一元化した政策決定システムが最も有効である。このような方式は、既に、発展途上国の多くの国々で軍隊によるクーデターという形でとられており、また、一部の国では、共産化して、やはり一元化した政策決定システムがとられている。

しかし、このような方式が、国民意思からみて、現憲法下における我が国に最適といえるかどうかは極めて疑わしく、やはり、現憲法すなわち民主々義を守りながら激変の時代に対処できるシステムをつくりあげることがこのような時代を乗り切る新しい展望をひらく途であろう。

我々は、このような認識にたって、次章以下において、立法府、行政府における現状及び問題点について検討、分析し、変革期における政策決定システムとしてどのようなものが必要とされるのかについて論及することとする。

## 第2章 立法府の現状と問題点

憲法第41条によれば、国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関であり、このため、我が国の政策決定について最高機関としての機能が期待されている。

しかるに、現在の国会の状況をみると、たとえば、日本の先行を決めるような問題について種々の議論がなされてはいるが、枝葉末節にとらわれて、国民全体の利益の観点から政策としていかにあるべきかという本質的議論がほとんどなされておらず、たしかに、行政府の暴走をおさえる役割は果たしているものの、それ以上に日本を混迷させる要因となっていると判断せざるを得ない。

この原因をいろいろな角度から分析してみると概ね次のようなことがあげられる。

- ① 与野党を問わず派閥争いが激烈で、内部の権力斗争にかなりのエネルギーをさかざるをえないこと。
- ② 与野党（共産党を除く。）を問わず議員個人々の集合体としての色彩が強く、また、選挙区の人々が、自分達の利益、たとえば満員電車の中に先にサーッと入って行って自分達の座席を確保することを求めるため、各議員が、それぞれの要因の利益に動かされ、国全体の利益が何であるかという認識がどうしても稀薄になること。
- ③ このため、本来は、行政が中立的な立場から公益判断を行うべき個別の許認可行政にまで政治家が介入し、たとえば航空機の機種を何にするかといったような各論レベルは官僚優位、総論レベルは政治家優位という民主主義本来の基本的原理が損われていること。
- ④ 与野党を含めて、議員の任期があり、一般的には明日は知れない我が身であるため、任期をこえた国としての将来にわたる見通しを持ちにくいこと。
- ⑤ 議院内閣制の宿命とも考えられなくはないが、与党は与党で行政府を使っていかに自党の票田を拡大するかという傾向が強く、また、一方、野党は野党でいかに政府、与党の足を引っばればマスコミ受けするのかが強い傾向が強いため、連合政権が近づいたとして、近時、民社、公明が、自衛隊問題等について従来の基本方針を大幅に修正した例、あるいは、福祉国家を指向する日本にとって、年金医療制度に合理的な体系づくりが必要とされる状況の中で、長期的展望にたてば、まず第1にいわゆる不公平税制の問題はあるにしても、将来的にみて増税をせざるをえないという事態にもかかわらず、国民の人気とりを考えた安易な減税論などにみられるように、責任をもった政策の青写真を描きえないこと。
- ⑥ 海外視察を行っても、それが、流動する国際情勢に対する適切な見通しをもつ要因とは

なり難い体質があること。

- ⑦ 今日の行政が極めて複雑化、専門化、技術化していることにも起因するであろうが、国会のスタッフ（政策スタッフとしての機能は現実問題としてほとんど持ちあわせていないという意味での議員秘書、委員会事務局等）機能が弱体であるため、高度の国政判断を行う力が十分ではなく、また、議員立法の割合もわずか16.5%（第72回国会から第83回国会の間における議員提案により成立した法律の成立した法律全体に占める割合で、参議院議事部議案課調べによる。）にすぎないこと。

以上を要約すれば、現在の国会は、各議員の寄せ集めにすぎず、また、その地位の基礎が票に左右されるという極めて不安定なものであること、さらには、国会のスタッフの政策能力が不十分であること等に起因して、政策決定についての最高機関として期待されている機能を十分発揮しているとはいえず、このことが、ひいては行政府の適宜な対応を混迷させている一因と考えられる。

### 第3章 行政府の現状と問題点

行政府現状或いは問題点を考える場合、大きく分けて次の2つの観点から整理することができる。

#### 第1節 行政独自の問題

今日の激しく変化する国際情勢や与野党迫り下における国会情勢に対して、行政府がその本来の機能を果たすことが困難になってきている一因としては、現在の行政府の組織、管理運営方法自体に内在する要因が考えられる。これをいくつか挙げると、次のようになる。

##### 1. 過去の先例主義

行政官の発想方法が、過去の先例に基づくドレンド型の思考であるため、政治経済情勢が比較的安定していた時期には充分機能し得たが、今日のように国際的、国内的に流動的要因が多い時代には、もはや対応できなくなっている。これを具体的事実にしてみると次のような事例がある。

- ① 財務当局も一枚かんだ昭和52年度の国際収支見通しにおいて、7億ドルの赤字を当初見込んでいたが、これが結果的に100億ドルの黒字となり、結局そのツケが景気刺激、53年度予算の大型化という形で財政当局にハネ返ってきた。
- ② 為替管理の自由化は世界のすう勢であり、短期資金の規制は行ってもムダと言われていたにもかかわらず、日銀通貨当局は52年11月、短期国際の公募停止に踏み切

ったが、これは予想通り円相場を冷やすどころか、逆に投機筋を刺激する結果に終わった。

③ 石油ショックの事態は、産油国を中心とする国際情勢の動きを注意深く調べていれば予想が可能であったと考えられるにもかかわらず、当時このような事態をどの官庁も予想すらできず、社会に大混乱を招いた。

④ 農林当局にしても、いたずらに食料品の輸入自由化に反対して国際世論の方向に逆行するのみで、将来的な食料需給の青写真は全く示せないでいる。

⑤ 経済企画庁の景気見通し、経済計画もたびたびはずれ、経済人の信頼を失いつつある。

## 2 行政のスペシャリスト化

行政が高度化、専門化するにつれ、各省行政、行政官がスペシャリスト化し、総合的判断ができなくなっている。このため、緊急時や激動時において、政策調整に手間どり、事態への迅速な対応が困難になっている。これを象徴する卑近な例としては、現在問題となっている黒字減らし対策において、通産、農林等各省がそれぞれ輸入品目の押しつけあいをくり返しており、先日政府として決定された対策も、結局はその寄せ集めのその場しのぎのものに終わっていることが挙げられる。

## 3 企画担当部局設置のカラ振り

2で述べた弊害を除去し、ジェネラリスト機能を回復するための行政の自己努力として、各省庁における企画担当部局、各省庁間の企画調整役としての各種横割り官庁の設置が行われているが、これらの部局に大幅な決定権限が支えられていないため、名ばかりの企画調整に終っており、現実の政策は相変わらず現課、現局、現省庁によって決定、推進される結果に終わっている。

## 第2節 対国会関係における問題

今日の行政府の抱える問題は、1で述べたような行政府独自のメカニズムに起因するもののほか、次に述べるように、国会との関係において生じているものが、いくつか考えられる。

### 1 政治に対する右顧左弁

既に様々な方面から指摘されているように、今日の行政府は国会に対して変に弱い体質になっており、政治家の顔を見ながら右顧左弁し、独自の哲学、き厳とした態度を維持できない場面が非常に多い。

政治と行政がこのような形になってしまった原因は、種々深層にわたるものがあると考えられるが、そのいくつか考えつくものを分析してみると、次のものが考えられる。

- ① 国会議員に各省庁のOBが多数出しており、これらの人に対しては、現在行政府のトップにいる人でも長期間部下、後輩としての身分秩序で接してきているため、どうしても頭が上がらない。
- ② 長い間の国会と行政府の接触の中で、行政府のノウ・ハウを国会議員が熟知し、行政のどこをどう押せばどう動くということを知っていること。
- ③ 行政府のトップ人事を事実上政治家に握られているため、いきおい行政府のトップが政治家に弱くなること。

## 2 個別事項への政治の介入

1で述べたことと関連するが、本来行政が客観的立場から公平に判断すべき個別の許認可行政等に政治が口をさしはさむことが多く、これに対して行政府が押し戻すだけの力量を失いつつある。これは結局、本来政策決定を行うべき国会が行政を左右し、逆に政策決定を行政府が実質的にリードするという奇妙な逆転現象というべきである。

## 3 非生産的な国会対策事務

国会に対する関係で或る程度の事務が生じてくるのは制度上やむを得ないが、現在の国会対策事務は、非常に非生産的、非効率的であり、行政府の事務の大半を占めるといっても過言ではない。このため、行政官として本来行うべき現状分析、政策立案などの事務がおろそかになりがちであり、また、その日暮らしの国会対策事務の処理感覚に次第に毒され、行政官の眼が今日のことばかりに向き、遠い将来にわたる地道な仕事の積み上げがおろそかになりがちである。

## 4 従来の政策決定図式の崩壊

従来の官僚＝自民党2人3脚による政策運営が、現在の与野党迫仲国会では通用しなくなってきており、このため、行政官の中に焦燥感、危機感を強めるとともに、政治志向の傾向を生んでいる。

## 第4章 政策決定システムのあり方

以上検討してきた立法府、行政府における政策決定システムの現状を踏まえ、今後のあるべき方向を考えると、基本的に次に述べる二つの方向がある。

## 第1節 政策決定システムのあり方に関する一つの方向

一つの方向は、現在の国会、行政府の実態等を冷静に見つめ、現実的に対処してゆく方向である。すなわち、

- ① 個別利益=票と密着し、しかもこれを切離すことは困難と考えられる現在の国会議員の選定システム
- ② 国民に正確な事実を提供すべきであるにもかかわらず、ともすれば国民受けする建前上の議論に終始しがちな我国のマスコミの体質
- ③ 戦後の与えられた民主主義の下で、甘い現実認識しか持ち得ず、どうしても目先の利益に引きずられがちな国民の判断レベル

等を客観的に見据えたとき、国の重要な政策決定にあたって、国会の判断は期待できないとの認識に立って改善の方途を探る方向である。

この認識に立って検討を進めてゆくとき、その行きつく先は、結局、国の政策決定にあたっては、従来以上に行政府がしっかりしてリードするほかないとの結論に達する。そして、その方法論としては、行政の独自性を強めるとともに、行政府の自己改革を進めるということになる。具体的には、次のような方策が考えられる。

- ① 各省庁の企画担当部局や横割り官庁など総合的立場からの企画調整を行うべき部門に大幅な政策決定権限を与え、総合的判断が迅速かつ適確に実行に移せる体制を採用する。
- ② 国会と行政府とのゆ着関係を清算するため、
  - a 行政官OBの国会議員への出馬を規制ないし制限する。
  - b 行政官をやめた場合の生活の心配をしなくて済むように、高額年金を退職と同時に支給する等、政策決定システムの中核たるべき行政官については、実質的な身分保障を強化する。
  - c 行政固有の個別判断の分野について政治の介入を断固判断すべく、各省庁一丸となったシステムを開発する。  
等の方策を検討する。
- ③ 対国会関係における非効率な事務を縮少するため、例えば国会で質問を行う場合には、少なくとも一週間前にはその内容を行政府に示すことにより無駄な国会待機を解消させるなど、国会と行政府との間で効率的な新しいルール、慣行を確立してゆく。

## 第2節 我々のよって立つ視点の確認

前節で述べたような改革の方向は、以下に述べる我々の立場とは切り離して、それ自体



として、今日の混迷する事態に対して行政府が機能的に対処してゆくためには十分な検討が行われて然るべきであろう。そして、さらには、このような行政の効率性、機動性を狙いつつも民主主義によるチェックを行うシステムとして、現在の地方公共団体の長の直接選挙制や、アメリカ・フランスに見られる如く、行政府の長を直接選挙する制度についても、制度論としては検討に値するものと思われる。

しかしながら、現憲法下の基本制度を前提とする限り、今日の混迷する事態、特に与野党迫仲国会の状況を念頭に置いて政策決定システムを考えてゆくとき、この方向での事態の乗りきりは困難であると考えられる。否、単に困難であるのみならず、このような効率性の追求という方向をつきつめてゆくとき、そこに望まれる事態は、独裁化への傾斜をはらむ危険性を多分に有するといえよう。

今日の国際的、国内的な流動状況の中で、一面、行政の効率性、安定性を確保することは必要ではあるが、他方、憲法の要請している民主主義の徹底をより強く要求している今日の国会の状況を踏まえるならば、部分的に非効率な面は否めないとしても、むしろ国会の本来期待される機能の充実という視点に立ち、事態の解決への途を切り拓いてゆくことこそが我々の歩むべき王道であると考えられる。

我々はこのような基本的視点に立ち、以下具体的な方法論の提言を試みたい。

## 第5章 新しいシステムの提案

### 第1節 新しいシステムのあり方

政策決定に関する新しいシステムを考えるにあたり、議論の前提として、前章で述べたことも含め我々の立場を以下の3点に整理する。

- ① システムの変革は、現行日本国憲法の枠内で行うとすること。
- ② 民主主義を守る立場から、行政府の機能化（立法府に対する優位制の増大）は危険であると判断し、時間はかかっても国民の代表による立法府の強化を図るべきであるとする。
- ③ 国会議員の政策立案、決定能力がないこと、あるいはそのような議員しか選出されないことの理由は、国民の質が悪いこともさることながら、現在の立法府の選出、組織、運営方法等に原因のかなりの部分が存しており、このようなシステムを改善することにより、立法府は政策決定システムとして有効に機能しうるとすること。

以上のような前提に立って、立法府を政策決定システムとして有効に機能させるために

以下の2つのシステムを提案する。

- ① 選挙における比例代表制の採用
- ② 議員のスタッフ能力強化システム

## 第2節 比例代表制の採用に関する検討

### 1. 何故比例代表制の採用を検討するか？

現在の国会議員が（たとえ個人としての資質が秀れていても）立法府の構成員として満足な働きができないことの原因は次のメカニズムにある。

- ① 選挙により、地域、職域の利益を代表する議員のみが選ばれること。
- ② 従って、政策は選出母体の利益からのみ判断されることとなり、政策の決定にあっても選出母体の目先の利益のみが優先されること。

このメカニズムを打破するためには、個別の議員が1：1に対応する現在の選挙制度を改革する必要があり、そのための方策として、比例代表制を検討するものである。

### 2. 我々の考える比例代表制の概要

まず、比例代表制を採用するのは、衆議院のみとする。これにより、衆議院は国家的なレベルで政策を立案、決定する場と位置づけられる。参議院は依然として地域、職域の利益代表によるチェックの場であり、またそうあり続けるべきである。

比例代表制の具体的なやり方はいろいろ提案されているが、ここで比例代表制を提案するのは、

- ① 国会において、政党の政策により正面から議論が行われること
  - ② 個別の利益と個別の議員を切り離すこと、
- の2点のためであり、通常の比例代表制の提案理由である「国民の指示者の数に応じた適正な数の議員を選出する」ということは、むしろ副次的効果と考える。従って、
- ① 国民は政党に投票する
  - ② 政党の得た得票率により、あらかじめ提出されてあった政党の候補者リストの上位から順に選出する。

という、最も原始的な形の比例代表制を、ここでは念頭に置くこととする。

### 3. 各政党の政策決定能力の強化

国会において、政策論議が正面から行われるためには、各政党の政策スタッフを国が強化してやる必要がある。即ち、各政党の政策スタッフは、シャドウキャビネットとして政府案に対抗できるだけの完成度の高い政策を打ち出す必要があり、それだけの専属

スタッフを常時雇えるだけの費用は、議員数に応じた形で、国が政党に支給するものとする。

#### 4. 比例代表制の利点

国民は個人でなく政党を選ぶことになるため、目先の利益でなく、長い目で見た政策を選ぶことになる。従って選挙は、政策の良し悪しを選ぶことになり、一方国会は政党の提案と政府案との政策論議の場となり、無責任な提案や質の悪い意見は姿を消すことになろう。

#### 5. 比例代表制の限界と問題点

- ① 比例代表制にしても党の目先利益優先主義は変わらず、国民の人気とりに終止する可能性は高い。
- ② 政党の候補者リストの上位にランクされるためには何らかの形で政党内部での議員の順序づけが行われる必要性があり、その部分に現在のシステムの恥部が引き継がれる可能性が高い。
- ③ 親分一子分のタテ社会意識の強い我が国では、選挙によって人は選べても、抽象的な政策や党を選ぶことは肌に合わないのではないか？
- ④ 政策の決定が利害に関わる限り地元ボスの存在は否定できず、地元ボスが政策の決定に関わろうとする体質は残るであろうし、それが政党の政策立案決定を歪小化する恐れは強い。

### 第3節 議員のスタッフ能力強化システムに関する検討

#### 1. 国会議員の政策決定・立案に関するスタッフとしての能力は強化できるか？

議員の能力は、それを選ぶ国民の資出と選出システムによって決まってくる。選出システムが同じである場合には、議員個人の能力も変わってこないと考える。

我が国では集票能力のある人は応々にして地元のボスの存在の人であり、彼等にスタッフとしての能力は期待できない。

#### 2. 議員の能力が強化できないのなら、議員の補助者の能力を強化したらどうか？

現在は、議員秘書として国費でまかなっている者が存在するが、彼等に政策スタッフとしての能力があることは非常にまれである。そこで、各議員に才費、秘書の他、政策スタッフを雇う費用を支給するシステム（ブレン・コントラクトシステムと称する）を提案する。

#### 3. ブレンコントラクトシステム（brain contract system）の概要

- ① 政策スタッフ雇用費用は議員1人あたり年間1億円とし、衆議院のみとする。
- ② 1億円の使い方は自由とする。( ) 億円で1人と契約しても20人と契約してもアルバイトを雇っても事務所の費用を出しても党に集めて使っても可とする。) )
- ③ 1億円の使い方は自由とするが、詳細な監査を行い、議員各々の使途明細は国民に公表することとする。
- ④ 政策スタッフは大学教授、評論家等、あるいは官僚出身者などが多くなろうが、できれば片手間の委員会的なものでなく議員の任期中の常契約関係が望ましい。

#### 4. brain contract system の利点

- ① スタッフを持つことにより、議員の政策立案、決定能力が高まり、国会において、内容のある議論が可能となる。
- ② 1億円という大金を議員に渡すこと、その用途を自由にすること、及びその監査結果を詳細に公表することが、このシステムのミソである。即ち、その金の使い方及びそれによって作った政策の質により、国民は議員の質を判定でき、この結果徐々に議員の質が高まる。
- ③ 政治家とその政策スタッフとしてのスペシャリストがセットになって選挙に臨むことも可能である。即ち、「出たい人」を選ぶと「出したい人」も同時に選べるようなことも可能である。

#### 5. brain contract system の限界と問題点

- ① 遅れた選挙民の多い地区では、1億円は捨て金となり、政策として戻ってこない。
- ② 百家争鳴となり、国会論議が集束しない恐れが強い。
- ③ 1億円の使途を監査されることをいやがり、あの手この手で金の使い方を工夫することになることが予想される。

### 第4節 立法府の改革と行政府の関係

#### 1. 政策スタッフとしての官僚の可能性

前記両案とも、立法府における政策スタッフの強化が前提である。官僚はそれら政策スタッフの有力な供給源となりうるし、その部門で官僚の人材が活躍することに新たな可能性が開ける。官僚の中にもラインとして有能な者とスタッフとして有能な者とはおり、後者が若いうちから政策スタッフとなることにより、政策にダイナミズムが与えられるし、スタッフ能力の高い者を行政機構の外に出すことにより、自由な発想を政策に生かすことができる。

大臣に就任した議員が自分の政策スタッフを次官、局部長等に据えるスポイルズシステム  
テムの部分的採用も検討の要があろう。

2. 官僚が政策スタッフになることの問題点若手官僚が政策スタッフとしてダイナミック  
に活動するためには、政策スタッフをやったあと、官庁に戻れることが必要であるが、こ  
れについては政治と行政の癒着の可能性を持っており、憲法上も問題が多い。

3. 政府案の位置づけの変化

立法府の政策決定能力が高まれば、国会に提出する政府案を数本の併行提案とし、利  
害得失を併記して国会の決定に委ねる形の政府提案も可能となろう。

#### 第5節 政策決定システムの提案

以上の検討結果に基づき、以下の諸施策を行うことを提案する。即ち, brain contract  
system の採用による立法府の強化改善を行うこと（比例代表制は日本の風土に合わない  
ので試考に留める）、政策スタッフとしての官僚の活躍の場を用意すること、立法府と行  
政府との新たな関係を創造することである。