

真・政治改革

松崎 豊

text by Matsuzaki Yutaka

衆議院議員保岡興治秘書

第1の政治改革の背景

今回は、政治改革の始まりとその目的について論じた。今回は、小選挙区制度と政治のリーダーシップとの関連性について検証する。

中選挙区制度の問題点は、一の選挙区から4名から5名程度当選できる仕組みだったため、国会で多数を占めようと自民党が同じ党でありながら、同一選挙区に立候補者を複数名出すことが多かった。しかし、その結果、同じ支持基盤から票の奪い合いとなり、選挙区によっては野党よりも自党議員が強力なライバルとなるケースも続出し、近親憎悪の様相となった。また、高度成長時代の日本経済では、毎年、国家予算が増え続けるため、地元利益誘導のサービス合戦となった。結果として、例えばA議員は建設に強い議員、B議員は運輸に強い議員と、悪い意味で省益にのみ囚われ「族議員化」する。このように、同党内で票を争ったため、それぞれの議員をバックアップするのは、党ではなく所属派閥となる。そして、自民党が長らく政権を担当してきた結果、総裁を目指すことは総理を目指すことと同義語となる状況が生まれ、派閥が政党のような役割となり、派閥の合従連衡で政権を運営することとなった。こうして、派閥の長が、総裁を目指し、自派の多数派工作に没頭して、資金集めに奔走しなければならぬ構図が出来上がった。このような政治構造こそが、リクルート事件を生む土壌となったのである。

政治改革を後押ししたのは、政治スキャンダルだけではなく、国際環境が強く影響している。政治改革が盛り上がりを見せた当時、冷戦構造は崩壊し、世界情勢は激変した。その結果、湾岸戦争が勃発し、自衛隊派遣の是非や財政支援のあり方を巡る混乱から、日本は国際社会の非難を浴びた。見識ある政治家は、「今までのような米国の庇護の下、経済だけに没頭するだけでは、わが国は生きていけない。国家戦略に基づく中長期のビジョンに沿って国益を確保しなければならない。」と思ったはずである。そして「これまでのような政治構造では、官僚主導で、政治のリーダーシッ

プを発揮することができないのは明らかだ。根本的にわが国を変えよう。」と考えるのは必然のことであった。

政治のリーダーシップと小選挙区制度

各政党が各選挙区に一人の候補者を立て、与野党代表が総理候補となり、総選挙は政権選択と総理選択の場となる小選挙区制度導入にあたっては、選挙のたびに政権交代が起きる可能性の下、英国のような二大政党制を前提に、与野党ともども緊張感と責任感が生まれることが期待された。わが国の場合、すぐに二大政党とならなくとも、二大勢力によって、国民が選択しやすくなる状況の実現が期待された。つまり、政党が前面に出て、政党による党首選挙を実現し、党首の顔と政党が掲げる政策によって政権を争うというものである。また、それと同時に、地方への予算等の資源分配について中央政府の権限を弱めて、実質的に国会議員が中央から地方へ利益誘導することができなくなるよう、地方分権を進めることを前提としていた。

この制度により、次の効果が期待された。派閥同士の争いは緩和されて、悪しき「族議員」は排除され、政党の執行部に権限が集中する。国会議員は、国家全体の利益を考えざるを得なくなり、国家戦略に基づいて官僚をリードするようになる。しかし、現実には与野党の利害の妥協から、小選挙区制度は比例代表制との並立制となり、期待された効果がすぐには現れなかった。しかし、その萌芽は、平成8年の新選挙制度による初めての総選挙で見られた。

当時、自民党は社会党、新党さきがけと連立政権を組み、政権与党を形成していた。野党第一党の新進党は、細川連立政権時代の政党を合併した政党で、前年の平成7年の参議院選挙で比例代表選挙の得票数で自民党を上回っており、政権交代に現実味が出てきた選挙であった。概観すれば、自民党を中心とした与党と、新進党や民主黨(現在の民主党の前身)などとの野党勢力との2大勢力の激突が期待された。

しかし、実際には野党側の結束はなく、新進党と民主党が競合し、野党票を奪い合ってしまった、与党の勝利に終わった(自民党239議席、社民党・さきがけ17議席、新進党146議席、民主党52議席)。の場敏博氏の仮定的試算によれば、新進党と民主党が一体化による選挙戦をしておけば、単純計算でその勢力図は自民党213議席、野党(非自民非左翼系)205議席となり、その差はわずかに8議席であった¹⁾。

また、この選挙において自民党は、橋本龍太郎首相(当時)のリーダーシップにより行政改革という思い切った選挙公約を掲げ(資料参照)、新進党の小沢一郎代表(当時)も政権交代を意識して、大減税、行政改革、政治主導を中心とした、かなり大胆な「国民との5つの契約」を打ち出した。これは、7年後のマニフェスト(政権公約)選挙の始まりと言ってよいであろう。

このように小選挙区制度に至るまでの過程で、政権交代が現実性を帯び、政党が党首のリーダーシップで政策を前面に出して国民に訴えるというかたちは整った。少しの前進ではあるが、第1の政治改革目的に向かっていたと思われる。

橋本行革と政治主導(第2の政治改革)

第2の政治改革は、いわゆる「橋本行革」に見ることが出来る。橋本首相(当時)は、総裁選挙で訴えた公約をもとに、平成8年6月に「橋本行革ビジョン」²⁾を党議決定し、中央省庁再編をはじめ、財政再建や規制改革を掲げた。また、同年10月の総選挙の選挙公約で行革を断行すると宣言し、「いかなる抵抗、いかなる困難をも克服し、政治の強いリーダーシップの下、国民本位の行政の実現を目指して、官主導型政治の転換を断行していく覚悟です。」と主張した。さらに、前年の阪神淡路大震災やサリン事件の教訓から、首相官邸の強いリーダーシップを確立し、縦割り行政の弊害を排除することを約束した³⁾。注目すべきは、選挙公約に「中央省庁を半減する」と明記されていたことである。事前の政府との調整では「半減」ではなく、数値目標を明記しないか、小規模の再編ということで進んでいたということだが、それを、橋本首相の決断で「半減」としたと伝えられている。

平成9年12月の「行政改革会議」(橋本首相 当時の直属機関)の最終報告書では、内閣機能の強化が前面に出て、内閣の役割を「国家の総合的・戦略的方向付けを行うべき地位にある」とした。そのため、自由討論を前提とした閣議の活性化、各省庁にまたがる案件を調整する特命事項担当大臣の活用、各省庁の次官・局長級人事の内閣承認などが盛り込まれた。さらに、「国務を総理する」首相の指導性の強化を図るため、行政各部への指揮権の弾力的運用、総

資料 橋本首相の行革に見る総裁選挙公約と選挙公約の実行過程

| | |
|-----------------------------------|--|
| 平成 7年10月 | 橋本龍太郎自民党総裁に就任 総裁公約「元気をだせ日本」の7本柱の一つに行財政改革(行政改革、財政改革、規制改革)を掲げ、就任後、党内に行政改革推進本部を総裁直屬機関として設置 |
| 平成 8年 1月 6月 | 村山内閣退陣、橋本内閣誕生 「橋本行革ビジョン(橋本行革の基本方向について)」を党議決定 【中央省庁再編、財政再建、規制改革、地方分権、公務員制度改革、特殊法人改革、財政投融资改革等】 |
| 10月 | 第41回総選挙実施選挙公約第1に行財政改革を訴える 【具体例：中央省庁を半分にします。国民負担率を45%に抑えます。金融ビッグバンを5年以内に実現します。等】 選挙後、直ちに政府に総理直屬の行政改革会議を設置 |
| 平成 9年12月 | 行政改革会議最終報告が提出され、内閣官房に行革本部が設置される。 |
| 平成10年 6月 7月 | 中央省庁等改革基本法成立 参議院選挙実施。自民党敗北。橋本内閣退陣。小淵内閣誕生。 |
| 平成11年 1月 7月 12月 | 中央省庁等改革に関する大綱閣議決定 省庁改革関連法(17本：内閣機能強化ほか)成立 省庁改革施行関連法(61本：独立行政法人ほか)成立 |
| 平成12年 3月 6月 1月 5月 12月 | 小淵総理死去。森内閣誕生 第42回総選挙実施 新省庁スタート 小泉内閣発足。特殊法人改革等(道路公団、郵政事業改革)始まる 公務員制度改革大綱閣議決定 |

合戦略機能を備えた内閣官房と内閣府の確立、経済財政諮問会議の創設などが提言された。

その後、行政改革会議は「行政改革本部」となり、平成10年には「中央省庁等改革基本法」が成立した。当時の報道は「省庁の再編成」に偏り、再編に抵抗する省庁と族議員という構図を描いたが、最も重要なことは「首相のリーダーシップの強化と内閣の戦略性の保持」であった。この点でも、第2の政治改革である橋本行革が第1の政治改革の流れを汲んでいることが明らかである。さらに、橋本行革実現までの流れは、「総裁選挙公約 党議決定 衆議院選挙公約 行革会議 行革本部 行革基本の成立」となった。これは、7年後の政権公約(マニフェスト)の先例として記憶されるべき画期的な出来事であろう。

- 1 的場敏博「『政治改革』再論」京都大学法学会『法学論叢』第152巻号5・6号(2003年)75-116頁
- 2 橋本行革ビジョン：正式名「橋本行革の基本方向について」。平成8年6月18日発表
(<http://www.jimin.jp/jimin/gyo/katsudou/h08/080608.doc>)
- 3 自由民主党「第41回衆議院総選挙わが党の公約」(1996年10月)9-10頁
- 4 行政改革会議：平成8年11月21日設置。平成10年6月30日まで設置された。複雑多岐にわたる行政の課題に、柔軟かつ的確に対応するために必要な国の行政機関の再編および統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議するものとされた。
- 5 中央省庁等改革基本法：平成10年6月12日公布、施行。国の行政組織および事務事業の運営を簡素で効率的なものとして、その総合性、機動性および透明性の向上を図ることを基本理念とする。

1965年生まれ。専修大学文学部英語英米文学科卒業。米国オレゴン州立大学留学。米国ウェストバージニア州立マーシャル大学大学院政治学部国際関係論修士。現在、自民党国家戦略本部、憲法調査会担当。

