

日本における官民関係の位相

飯尾 潤

要約

官民関係の改革に際しては、その国における国家 - 社会関係を検討することが必要である。日本では国家と社会が相互に浸透しあい、きわめて融合的な官民関係が形成されているため、規制緩和等によって国家領域を縮小するという場合にも、量的な縮小だけではなく質的な縮小が要求される。すなわち日本の官僚制が割拠制と拡張性を特徴としているため、一方で設置法体制により社会全体を分割して各省庁が推定管轄領域を確保するとともに、その領域内においては、丸抱えした社会的アクターにたいして半官半民組織を窓口として、政策介入を無限定に行うという現象が見られる。そこでは公的な役割の社会的アクターへの浸透と、官僚制への直接的な利益表出が対になって機能している。また地方政府が国家の政策実施機関であり、同時に地方を代表する機関であるということは、中央政府との関係で半官半民組織と同様の扱いを受けていることを意味する。そこで規制緩和においては、企画立案・監督・検査の諸機能を同じ組織が担い、かつ官庁に包括的な推定管轄権が与えられるという状況を変革する必要がある。また民営化は公的機能を目的別に再定義するという意味で、情報公開は省庁の領域内の情報を一般化するという意味で官民関係の変革に寄与する。また司法的紛争解決機能の向上が必要とされるほか、官民関係の変革が日本における市場的な競争のあり方を変えるという側面がある。

キーワード

官民関係、国家、官僚制、規制緩和、設置法

はじめに

国家構造の改革を考えると、統治機構の内部構造や中央地方の政府間関係とともに焦点になるのは、国家と社会の関係である。一般に1980年代には英米を中心に「小さな政府」論が興隆し諸国に波及した文脈から、この関係は国家領域の縮小と社会＝市場領域の拡大の問題として把握されている。

しかしながら、この国家と社会の関係をめぐる変革の力学は、単に規制を撤廃すれば、国家領域が縮小するといった一次元的な現象ではなく、広く政策のあり方を規定している環境の問題を取り込む形で考察されなければならない。所与の国家－社会関係が改革の前提条件を規定するのは当然だからである。そこで小さな政府論を日本に適用する際にも、国家が社会と対立するという前提が当てはまるのかどうか、社会と市場を同一視するのが正しいのかといったことをも考察の対象とすべきである。

そのように考えるとき、単に領域の大小というだけではなく、いかなる国家－社会関係が、いかなる国家－社会関係へと転換されるべきかというより具体性を持った視点を持って、改革を行わなければならないことが判明する。

日本において国家と社会の関係は「官民関係」という形で表現されてきた。そうした表現自体が一定の限定性を予想されるが、日本における国家－社会関係をめぐる論点を鳥瞰することによって、国家構造の改革への視角を提示することが本稿の目的である。それゆえ分析的アプローチではなく、問題発見的アプローチをとることとしたい。

1 融合的官民関係

(1) 割拠性と推定管轄権

日本の行政組織は、一方で割拠性が強いこと、他方で民間との境界が不明確な点に主な特徴がある。かつての日本型多元主義者が日本の政治経済体制を記述する際に「仕切られた」多元主義であるとか、「大衆包括官僚主導型」多元主義などという用語を用いたのも、そうした特徴の一端を示している。すなわち多元主義という言葉で表現されているのは、エリートの一団性が欠如しているために政策過程が一元化されていない現象を示し、「仕切られた」はそうした多元性が無限定なものではなく、たとえば省庁や政策分野によって関係アクターに一定の固定性が見られることを指している。ここで官僚制の特徴で

ある割拠制が、日本の政治経済体制全体を示す鍵となっていることに注意すべきである。そこには官僚制こそが日本の体制の背骨であるという前提があるように見える。

官僚制における割拠性は程度の差こそあれ普遍的なものであるが、日本の場合、とくにそれが問題となるのは、多くの官僚制で前提とされるヒエラルキー上部における統合機能が弱いことと、割拠性が社会編成にまで影響を与えていることによって、政治過程を規定していることによる。上部の統合機能は政官関係の課題であるが、社会編成にまで割拠性が進行するのは、融合的な官民関係を成立させる環境設定がなされているからである。

その一つの現れが設置法行政である。設置法行政とは官庁を成立させている組織法を根拠として、行政が行われる現象である。もちろん法治主義原則によって、行政作用法の根拠のない行政は不可能であるという建前は存在するが、実態においては官僚の間でさらに民間のアクターの間でも、設置法で規定された所掌事務を遂行するためには、官庁に対応する権限が付与されているという理解が広がっている。そこにおいては、社会全体を設置法によって切り分け、それぞれに領域においては、当該官庁に絶対的な推定管轄権が与えられるという暗黙の了解が存在する。その管轄領域は、隙間なく社会を覆うので、その領域内における行政介入を制限する原理が活性化しにくくなり、統制が難しい。

そこで省庁間の争いは、主として「権限争議」という形を取る。いったん権限が与えられれば、その中でどのようなことを行うのかは、その官庁に事実上ゆだねられるため、問題が生じたとき、まず解決策が相互に提示されることなく、前提としての権限が問題となるのである。

(2) 行政機関における特定領域の「丸抱え」

設置法によって与えられた管轄領域において行われる行政に関して、注目すべきなのは、特定の領域に関する企画立案、監督、検査という諸機能が統合されていることが多いことである。そこで企画立案した部局が監督をも行うため、政策選択の意図に添った監督をするとともに、そこで政策を正面から変更する主張は出しにくく、問題があるときは関係アクターとともに漸進的に政策を変更する誘因が生じる。また検査によって、たとえば規制からの逸脱を見つけることは、監督責任を問われることになるため、検査結果の公表を避けながら行政対象に事態の改善を求めることになり、行政機関と対象アクターとの間に、ある種の相互依存関係が生まれやすくなる。

この結果として行政機関は管轄領域に関して「丸抱え」的な責任を負うとともに、無制

限の介入可能性を留保することになる。社会問題が起こったときに、しばしば「行政の責任」が無限定的に追及されるとともに、官僚の側から「責任を負う以上は行政指導が必要なのだ」という主張が聞かれるのは、この関係を端的に示している。

そこでは民間側も根拠の曖昧な行政介入を原則的に否定しないばかりではなく、積極的に要求する側面があり、官民の関係は官の側の一方的な介入というよりは、相互依存的な融合関係と表現するのが正確である。ただし、そこで注意しなければならないのは、その場合の民間アクターは、参入規制などによる行政対象の限定が行われ、「業界」といった単位で把握されていることである。観念的には、当該管轄領域の関係者全体が行政の対象となるのであるが、融合関係が生じるようなインターフェイスにおいては、官庁と関わるアクターに一定の偏りがあることが問題となる。

(3) 政策実施と政策形成の循環

融合的な官民関係は、単に官庁が民間アクターに介入するという形だけで現れるのではない。次に政策実施を民間の自治に任せ、あるいは半官半民組織に委託するという面が現れる。そこでは行政対象の限定化を前提として、政策実施を相互監視する仕組みがある場合がしばしば見られる。このことを示すのが、いわゆる通達行政である。通達とは本来は、行政組織内部で効力を持つ組織内意思伝達手段であるはずだが、業界内では立派に法規性を持って立ち現れることが多い。そこでは、業界内規範として通達が効力を発揮しており、官庁が正規の組織を越えて実態として擬似的に拡大しているということができよう。また業界団体等の半官半民組織が施策の実施を肩代わりするということが見られる。この場合も、そうした組織の位置づけの曖昧さが、官民の境界を不明確にし、融合体制を支えるのである。

こうした官から民へと向かう融合関係は当然ながら逆の方向にも作用する。これが政策形成過程への業界の参加である。融合関係を前提とする「仲間うち行政」は、業界の事情に適した政策形成と、その反面としての安定した政策実施という図式を成立させるのである。

すなわち政治家による政策決定過程が空洞化するなかで、官庁による政策立案が大きな役割を果たすだけでなく、その過程が原課重視という形をとって分散的であり、それぞれの部局が日常的に業界と安定的な関係を維持している場合には、業界等の社会的アクターから政策情報のみならず、政策形成のアイデアや結論を得ることは不思議ではない。

その意味で官民は特定の領域に仕切られながら、利益共同体および情報共同体となる。そしてそれを基盤に政策形成と政策執行の連続性が成立するのである。ここで極端な場合においては官の側が、民間アクターの利害調整の結果を自動的に政策形成過程に載せるといったことが起こってくる。まさに利害調整記録装置と化すのであるが、業界の利益を代弁することが民主的であると評価する官民利益共同体においては、このような業界利益代弁型行政がむしろ成功した行政の姿であるという評価もまれではない。

もちろんこれが全体としての国家 - 社会関係に照らして民主的であるといえるものではないのだが、法あるいは政策の一般性という要素を捨象すれば、政策体系を官庁の管轄領域に分割し、それぞれにおいて合理的な調整がなされれば、全体としての調和も確保されるという素朴な感覚が生じること理屈は理解できよう。

近年多くの分野でこうした安定した関係が崩れつつあるものの、むしろこうした融合関係から離脱・独立した業界・分野と、ますます相互依存関係を発展させている業界・分野との二極化が進展しているというのが現時点での変革のあり方である。

(4) 社会的アクターの包摂

このように官庁が自前で政策を実施せず、たとえば特殊法人に暗黙の権限を与えて実施する理由について、総定員法の回避や天下り先の確保、予算運用の弾力化など省庁側の都合をあげるだけでは十分ではない。民間アクターとしての業界側にも業界内の情報を流通させる場の確保や、抜け駆けの防止、体制を維持するためのただ乗り防止、いざというときの政策形成の準備などを行うためには、官民関係において中間的な組織が、その曖昧な位置づけゆえに利用しやすいという側面がある。

そうした場合に注目されるのは、各種の業界団体が官庁側のイニシアティブによって設立された経緯を持つことが多く、さらにしばしば天下りという形の人材交流までなされることである。しかも政策実施において官庁の肩代わりをするということになれば、その業界団体は純粋な意味での民間アクターではない。半官半民組織であるということができよう。

そのように業界団体等の、通常は民間アクターであるはずのアクターが、公的機能を付与される民間側の誘因は、業界を構成する企業などの民間アクター側が「業界秩序の維持」といった価値を追及するところから発生する。先に特殊法人を例にして業界側の誘因を説明したが、日本の市場は「仕切られた」競争を前提にしている面が強く、その中では

猛烈な競争が繰り広げられるが、仕切自体が破壊されるような競争は避けられる。しかしながら企業間の競争は、そのままでは仕切の破壊へとむかう傾向を内包しているから、それを防ぐ仕組みが必要となる。それが業界秩序なのであって、業界全体の動向についての情報を共有し、仕切を破壊して利潤を追求しようというアクターを牽制し、また秩序維持のための費用を公平に負担し、さらには業界全体が危機に陥ったときの政策対応を求めるといったことを実現するには、競争に参加しているアクターではないアクターが要請される。そのアクターが何らかの強制力を持っていればなおよいといえるが、そうした要請に最もよく応えるのは半官半民組織なのである。

そのうえ半官半民組織が肥大化するとともに、それ自体が社会の大きな構成要因となつて、一方で圧力団体的側面を持つのは当然としても、社会経済システム維持のためには、それ自体として維持させなければならない存在として認知される。そこで次に半官半民組織の維持そのものが目的化するという局面が現れ、政策を規定するようになる。この段階に達すると、場合によっては業界内の企業などの利益を犠牲にしてでも、そうした半官半民組織を維持するという力学が働くが、それらが官庁の権限を背景に一定の事実上の強制力を持っているため、業界の構成員から半官半民組織の横暴を排除することが難しくなる。

(5) 地方政府の両義性

次に問題となるのは、多くの中央省庁が、政策実施の手段を地方政府に依存していることの問題である。このことは地方分権論のなかで、地方が実施している政策の決定権が中央に残っている問題として逆に指摘されているが、日本の行政の特徴として、先に見たように政策執行と政策立案の距離の近さが指摘できるにもかかわらず、中央政府の官僚が実際には政策実施に関わっていない可能性が導かれる。

これまでの例では、広義の産業政策における官庁と業界の関係を念頭に置いてきたが、こうした分野では地方政府を介在させないため、政策の企画立案 - 政策実施の直結性が導き出せたことが考えられる。そのほかの分野では、地方政府の実施体制に中央政府が関与している実態を見なくてはならない。その点で「通達」等で厳格に地方を縛る傾向、特定ポストへの中央省庁からの出向人事、補助金などの運用におけるひも付き財源調整などの存在は、地方政府を国家の構成要素として各官庁の延長線上に理解することを可能にする要素である。

しかしながら地方政府が自立する流れで、地方政府側の抵抗が問題となったり、中央政府の地方実態からの遊離が指摘される局面を観察すると、国家にとって地方政府はむしろ、先に挙げた半官半民組織と近い立場にあると認識されていると考えた方が、説明が付きやすい。もちろん地方政府が公的存在として、正統性を持っていることは認めるのであるが、中央政府のみに「官」という用語を当て、地方政府には「公」を割り振るという言語感覚に現れるように、中央政府から見て地方政府は内部的存在ではない。

そこで中央 - 地方関係においても強度の融合性が見られるということは、関係の曖昧さを利用した相互依存関係を成立させ、先の官庁 - 業界関係とは位相を異にしながらも、一定の同型性があることを意味するという理解ができよう。

2 官民関係における改革の方向性

(1) 規制緩和

最初に問題提起したように、このような官民融合体制を前提とすると、単に規制の根拠となる法律を手直しするというだけでは規制緩和の目的は達せられない。たとえば一般に許可を届出に変更するのは大幅な規制緩和であると理解されるが、届出の際に詳細な行政指導がある場合には、実際の変化は大きなものにはならないという現象が生じる。こうした状況を変革するためには、設置法の権限規定を削除するなど設置法行政の枠組みを打破し、さらに具体的な権限の解釈が担当官庁にゆだねられがちな規制権限の内容を明確に定義することなどを通して、官民の融合体制を解体して行かなければならない。

その過程で明確になるであろうことは、かつて必要とした行政介入を必要としなくなったセクターと、依然として行政介入を必要とするところか、業界全体が半官半民組織化しているセクターとの違いである。前者においては、官民分離と規制緩和が業界に属する個別企業などからの要求となるのに対して、後者においては規制を時代の要請に適応させることのみが求められて、規制体制の変革は求められないという事態が予想される。

もちろん国家 - 社会関係全体の状況は官民分離の方向へと進んで行くが、それにしても官民融合体制を支えてきた諸装置を解体するかどうかは、一般的な意味における構造改革政策を推進する政権が樹立されるかどうか大きく依存しているといえよう。

それにしても近年の規制緩和の進展が官庁 - 業界関係におけるインセンティブ構造に変化を与えて、旧来の秩序を崩壊させるきっかけとなることが指摘できる。そのとき、相互

信頼関係は形成には時間がかかるものの、崩壊過程が始まってしまえば維持しにくいという側面があるので、官民融合体制からの離脱は予想外の進展を見せる可能性もある。規制緩和は政治的な決断と、状況の流動化という二つの推進要素を持っているといえよう。

(2) 地方分権

また地方分権にしても、議論の位相は多元的であって、たとえば逆説的ながら地方政府における政策立案 - 政策実施の循環が新たな形を取って進行する可能性もある。その場合に鍵になるのは、地方政府は政官関係において、中央政府に比して首長（政治家）の優位が見られることである。すなわちそれによって、一方でシーザー主義的な強力なリーダーシップに基づく改革が志向される可能性があるものの、他方で現場レベルでの立案 - 実施の循環が首長による行政資源の政治目的への転用によって、一枚岩的な利権共同体が成立してしまう可能性があるのである。

このように考えると官民関係において観察される融合体制の問題点は、地方政府レベルで再生産される可能性を秘めており、地方分権後の課題として地方政府と民間アクターとの分離が問題となろう。

(3) 民営化

さらに民営化論やそれを行政に延長した独立行政法人（エージェンシー）化の議論が行革会議によって提起され、実現の方向へ動きつつあることは、官民関係にも一定の影響を及ぼすと予想できる。もちろん既存の官民融合体制を前提にすれば、独立行政法人も現在の特権法人とほぼ同じ地位を占めるだけで、公式の国家領域が縮小するとしても、事実上拡大された国家領域は維持されるという結末が予測できるが、独立行政法人に競争原理と契約制という二つの条件が付された場合には、日本の行政システムの大転換につながるだけでなく、官民関係を梃子とした日本社会の根本的な転換にもつながる起爆力を秘めている。

すなわちエージェンシー化は、政策における企画立案組織と実施組織を全く分離するため、日本の官民関係の前提となる丸抱え体制や政策立案 - 政策実施の循環を破壊につながる。またエージェンシー化は行政に民間の要素を取り入れることによって、「お上でなければ行政はできない」という意識を払拭する意義を持っていることも指摘できよう。

(4) 情報公開による閉鎖的情報空間の打破

日本において一般に情報公開は、官僚や政治家などを統制する手段として理解され、とくに個別の行動を、公費の無駄遣いといった視角からチェックする手段として理解されることが多いが、官民関係という位相から見れば、情報公開は業界など管轄領域ごとに形成された閉鎖的情報空間を打破するという機能を果たす。

そこで情報公開が威力を発揮するのは、官民融合体制の各装置は法的な正統性が弱く、一般に外向けの公式見解としての法制度と、実際の運営で用いられる身内の論理との間にずれがあるのを、情報空間を遮断することによって表面化させない仕組みがあるためである。そして情報公開によって情報空間が開放されれば、正統性のある法的論理の方が次第に優越する。そのことは半官半民組織の位置づけを次第に難しくし、そうした組織の整理が提起されるという成り行きが予想され、実際にいくつかの業界で既に観察されている。

(5) 紛争処理機能の変化

質的な規制緩和であるルール型行政の構築、地方分権による中央 - 地方紛争の発生、エージェンシー化による国の包括責任の放棄などは、他方で司法的紛争解決の重みを増すことになるが、日本型の法秩序運営がいかなる転換を迫られるのかは、慎重な検討を必要とする。

普通には一般的な法の支配の観念が浸透するとともに訴訟が増加して、司法秩序が機能拡大へ向けての根本的な見直しを迫られるという状況が想定されるが、現実には司法の機能不全が、たとえば暴力団などの機能的代替物を繁殖させるという事態も予想されるのであって、そうした問題に官庁がどのような対応をするのかがポイントの一つになる。

現実的な対応としては、官庁側が企画立案、監督、検査という諸機能をいくらか分離した組織体制をとったうえで、検査機能に行政審判制度を加味した半ば独立した行政機関を設けることによって、紛争を第一次的に処理するという仕組みが考えられる。こうした改革は、官庁側からすれば関連知識を持った官僚が事に当たるという連続性が確保され、民間側からも一挙に官庁と対立関係にはいることが避けられるという利点があるので、実現可能性は高いと思われる。

そのうえで、紛争の頻発に市民が慣れてくるとともに、新たな紛争解決の試みをもとにして、改革の方向性が出てくるはずであって、現在の状況は全くそれ以前の状況であるので、たとえばアメリカの事例などを取り上げて、単純な未来予想をするのは好ましくない

といえよう。

(6) 市場的競争と社会

このように官民融合体制を観察することによって、逆に日本における市場の問題も浮かび上がる。しばしばこの問題は「日本には真の市場競争が存在しないから規制緩和によって競争を導入しなければならない」といった主張と、「市場には負の側面があるから政府の役割が大切だ」という主張が対立する形で議論されるが、そうした単純な図式は、政府と市場が分離していることを前提にしており、その微妙な関係を観察すれば、到底そのままでは成立しないのは明らかである。

むしろ日本における経済体制改革の課題は仕切られた競争から、より一般的な市場競争への移行にあるのであって、その移行は「市場の失敗」への対処とは対立関係にはない。市場の失敗に対しては、いかなるセーフティー・ネットを用意するのかが問題になるのであって、あるべき政策についての議論はここでも「いかなる」という形を取って現れるべきものである。

しかも行政による包括的責任の放棄、いいかえれば国家の無謬性神話の崩壊が進行する反面として、自立的な市民が果たして成立するのかどうかという問題が浮かび上がる。この問題を考える際にも、国家 - 社会関係における社会が単純には市場に置き換えられないこと、半官半民組織や地方政府まで視野に入れれば国家の輪郭が明確ではないことは十分考慮される必要がある。そこで市民像の積極的な提起のためには、市場競争によって析出される自立性、政治的主体としての市民運動の萌芽、あるいは非営利活動の広がりなど多様な側面を統合して考える視角が必要とされよう。

官民関係を具体的に検証する作業は、日本の国家構造のみならず、社会構造の重要な側面を検証することにつながらざるを得ないのである。

ABSTRACT

To reform the role of state, it is necessary to examine its features in that country. For example, the situation that the state and the society have been mutually penetrating in Japan requires the redefinition of their relationship in the case of deregulation. Bureaucracy which represents Japanese state has two special features; one is sectionalism and the other is expansionism. Based on this combination, each ministry/agency secures its turf by dividing the whole society and can intervene social activity in it. Corresponding with to entrust societal groups with the implementation, bureaucracy in Japan has been absorbing social demand for policy through these collaborative groups. That means Japanese government has vast amount of semi-public organizations and expands its functions. Through these groups and its own unclear competence, bureaucrats control societal actors to some extent. Therefore to promote deregulation, separation of state and society will be a key-element, and it is necessary to make state functions clear. As Japanese state - society relation affects the nature of markets, the change of that relation will be required for improving market competition.

KEYWORDS

deregulation ; bureaucracy ; state ; sectionalism ; collaboration