

## 日本統治ガバナンスの危機 ～ “第3次臨調” 設置が不可欠

佐々木 信夫\*

## ◆はじめに

対岸が見えず、行き先を見失い彷徨えるタイタニック号。その先に沈没という危機が待っているとも知らず。こんなドラマがあるが、その際、ガバナンス (governance) という言葉が浮かんでくる。ガバナンスは「舵取り」とか内部統治という意味で使われるが、世界に類例のない借金大国に膨れ上がった日本は自らの身を処す内発力を失っていないか。

状況は違うが、日本はこれまで時代の大きな変化に遭遇した時、学界、経済界、言論界など外部有識者の力を借りて「臨調」（臨時行政調査会の略称）を設置し、統治のあり方、方向を見出し変えようとしてきた。これは政治に翻弄されることなく、時代に合わなくなったガバメント（政府機構）を見直し、新たな舵取り、内部統治のあり方について外部の英知を集め方向転換を図るという手法を用いてきたと理解される。

今もう一度、こうした手法を使うしか国家的危機を乗り切る道はないのではないか。そうした問題意識から日本の統治の仕組みを見直す臨調を設置すべきと本稿で主張したい。

## ◆第3者機関「臨調」の設置

かつて、経済が成長し人口も増え行政需要も拡大した高度成長期には第1次臨調（1961～64年）を設置した。新たな行政需要にどう対応するか、行政拡大期のこの時期には水資源開

発、首都圏整備、公害、環境保護などを担う新たな機構（公団、事業団）や外郭団体を創設すべきとの改革提言が並んだ。それを受け、法整備を含め統治の仕組みを整えた。

これが一転、低成長、マイナス成長期に転じた時期には第2次臨調（1981～83年）を設置した。「増税なき財政再建」を掲げ土光敏夫らの辣腕に委ねた。小さな政府、国鉄・電電

## 第2臨調の答申



\* 中央大学名誉教授（法学博士）

の民営化、地方行革など、従来の拡大路線から引き締め路線へと仕組みを変えた。

それから既に40年が経つ。明治以来増え続け1億2,800万人と4倍にも膨れた日本の人口は、2008年をピークに本格的な減少期に転じ、毎年50万、60万、70万人と減り始めている。まもなく平均的な県(100万人)が毎年1つ消えていく時代になる。右肩上がりから右肩下がり社会への大きな転換である。ここは立ち止まり、第3次臨調の設置に動くのが政治の常識ではないだろうか。

そうした問題意識で見ていたら、この6月19日、日本生産性本部を事務局に令和国民会議と称する”民間臨調”が発足した。100人の専門家で持続可能な財政や社会保障、国土のあり方を3年かけ民間サイドから提言するという。かつて21世紀民間政治臨調という機関があり、一定の影響力を有した時期があったこともあり、大きくはその流れを汲む令和国民会議の発足と理解される。

参院選の直前ということもあり、岸田首相はじめ与野党の6党首も揃って大会に出席し、祝意を表したという。こうした民間の改革運動に筆者も賛意を表し提言を見守りたいと思う。ただ、どこか違和感を禁じえない。というのも、全党揃って祝意を述べるぐらいなら、政府自身、国会自身“隗より始めよ”ではないのか。大転換期にある日本のこれからについて、与野党揃って民間任せでお茶を濁そうという、この姿勢。政治の怠慢ではなからうか。

日本の構造改革という点で言うと、小泉純一郎政権が郵政民営化を行って以降、もう20年近く日本は「改革なき政治」「ひたすら膨張する行政」が続き、飛びぬけた借金大国へ。

もう既に右肩上がり社会は終焉、本格的な右肩下がり、人口減、経済停滞時代が始まっているのに、体内時計に染み付く政治家の高度成長への夢が舵を切る方向へ動けない。これを払しょくしない限り次の時代は拓けない。当選第1主義、自己中心に陥りがちな現在の政治家に国家の舵取りを任せることができるか。統治の仕組みを大胆に見直し、借金依存の行政から抜け出す、「サービスは大きく、負担は小さく」といったポピュリズム政治のオンパレードに終止符を打つ。どうしたらできるだろうか。

こうした日本再建のスタートに立つべき時期。だが時代の舵を大きく切り、次代を設計する政治が機能していない、ここが日本に喪失感が蔓延している理由があるのではないか。

### ◆第2次臨調の答申とその後

日本の統治機構改革には、①タテ割行政(セクショナリズム)、②補助金行政(中央集権弊害)、③天下り(官民の癒着)、④官僚依存の4つの問題を解決しようとしてきた改革史がある。ざっとみると第1次臨調、第2次臨調、橋本行革、小泉構造改革、民主党への政権交代、挫折といった流れだが、ここでは少し「臨調」について掘り下げよう。正式名称は「臨時行政調査会」で行財政改革のため、内閣総理大臣の諮問機関として設置された審議会のことを指す(以下は略称の臨調)。

これまでは、1961~64年まで池田内閣のもとに置かれた第1次臨調と、1981~83年まで鈴木内閣・中曽根内閣のもとに置かれた第2次臨調がある。(1)第1次臨調は1961年11月、池田内閣が抜本的行政改革を目指して設置した。与野党一致の立法に基づき、委員に各党の権威を集め、独自の調査権をもつ強力な調査会であった。1964年9月、16項目の広範な内容の報

## 第1臨調、第2臨調、「第3臨調」へ！

- 第1臨調(昭和37~39、池田内閣~)会長佐藤喜一郎  
 (拡大期)~新たな行政需要にどう対応か:公団、事業団を多く創設。
- 第2臨調(昭和56~58、鈴木内閣~)。会長土光敏夫  
 (転換期)~低成長時代へ。「増税なき財政再建」:国鉄民営化、行革。
- 第3臨調(令和4~、岸田内閣?~)。会長(経済界)  
 (縮小期)~人口減、右肩下がりへ。:簡素・効率的な統治機構、州構想

告書をまとめ答申しているが、高度成長、  
 税収も堅調であったことなどを背景に各  
 省庁、官僚の根強い抵抗、公務員労組の  
 消極的態度が目立ち、各政党の熱意にも  
 欠け、答申の多くは骨抜きとなり実行さ  
 れないものも多かった。

(2)第2次臨調は1981年3月、土光敏夫  
 を会長とし、官・財・学・言論界などの  
 有識者21人を専門委員として発足。おり

からの財政危機を打開する必要から「増税なき財政再建」を強調した。第1次臨調の骨抜き  
 経験から、土光は会長就任の受託に当たり、①首相は臨調答申を必ず実行するとの決意に基  
 づき行政改革を断行すること、②増税によらない財政再建の実現「増税なき再建」を約束す  
 る、③地方自治体を含む中央、地方を通じての行革を推進する、④3K(コメ、国鉄、健康保  
 険)赤字の解消、特殊法人の整理・民営化、官業の民業圧迫排除など民間活力を最大限に生  
 かすこと、の4か条を申し入れ、その実現を条件としている。

第2次臨調は、行革に執念を燃やし2年後の1983年(昭和58)に行財政改革答申をまとめ、  
 「増税なき財政再建」「三公社(国鉄・専売公社・電電公社)民営化」などの路線を打ち出  
 した。それまで5回にわたり緊急提言(1981)、許認可提言(1982)、基本提言(1982)、  
 行革推進体制提言(1983)、最終答申(1983)と提言を連続している。

最終答申の骨子は(a)日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社の分割、民営化、  
 (b)国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁の統合、(c)行政管理庁、総理府人事局、人事院の一  
 部を統合した総合管理庁(仮称)の設置など。このうち(a)の三公社の分割・民営化はJR、  
 NTT、JTとなって実現し、(c)も1984年に総務庁(のち総務省)となった。そして(b)の国土  
 庁と北海道開発庁は建設省、運輸省と一緒に統合され、2001年に国土交通省となり今日に  
 至っている。

第2次臨調終了後も土光は引き続き1986年(昭和61)まで臨時行政改革推進審議会の会長  
 を務め、行政改革の先頭に立っている。臨調会長への就任時は85歳。謹厳実直な人柄と余人  
 の追随を許さない抜群の行動力、そして質素な生活から、「ミスター合理化」「荒法師」「怒  
 号敏夫」「行革の鬼」「メザシの土光さん」などの異名を奉られた。

今でも「臨調」というこうした土光臨調のイメージが残っているかもしれないが、筆  
 者のいう第3次臨調は岸田政権でいうデジタル臨調も含め、時代に合った簡素で効率的な  
 統治機構の再構築を狙いとしている。日本構造改革の現代版という位置づけである。

### ◆第3次臨調のポイント

いずれ、ここ3年近くに及んだコロナ禍蔓延で国と地方の相互不信は深まった。地方分権  
 と言いながら、知事らを手足のように使うなど、再集権化の動きへ変貌している。地方創生  
 も国が仕切る動きとなっているが、地方のことを霞が関がわかるはずはない。地方のことは  
 地方に任せる。地域のことは地域で決める。税財政の分権化をはじめ、第2期分権改革を再

起動する時期にある。

民間活動を縛る1万件を超える法規制の壁を破ることも大きな改革だ。そして何よりも、中央集権体制による権力一極集中と諸機能の東京一極集中で日本を発展させようとしてきた「20世紀モデル」の大転換を図ることが大事である。首都直下地震をはじめ大地震の恐怖も高まっている。その点、地方分散と地方分権が改革のキーワードになろう。

国土形成においても、新幹線、高速道、ジェット航空など三大高速網は整備されたが、運賃（移動コスト）が高すぎて東京圏から人も企業も事務所も出ない。ここを直すべきだ。移動コストを政府が税金（約7兆円）を投入したダにしたらどうか。日本型フリーパス構想の実現である。こうすれば水は低きに流れ、人も企業も事務所も分散化へ動き出す。

さらに、明治初期に人口増時代を睨んで行われた廃藩置県から1世紀半。馬、船、徒歩の時代の区割りは古い。今度はこれを人口減時代を睨み47都道府県に代わる広域州の設置など廃県置州の断行でモデルチェンジする。これで財政再建と地方創生の道筋が見えてくる。

「第3次臨調」の設置へ。20世紀の右肩上がり社会で膨れに膨れた統治の仕組みを21世紀の右肩下がり社会に合うよう、身の丈にあった統治機構に畳み直す、賢い「行革臨調」を堂々で行うこと。昨年、月刊『文芸春秋』11月号で財務次官の矢野康治が指摘したように「このままでは国家財政は破綻する」。国地方を合わせ1,300兆円にも及ぶ世界で類例のない債務残高を積み上げながら、旧態依然と「あれもやります、これもやります」「困っていたら全て税金で助けます」という、耳に心地よいポピュリズム政治のオンパレードでは、破綻のシナリオ以外の何物でもあるまい。

与野党揃っての「サービスは大きく・負担は小さく」の大合唱、ポピュリズム政治の横行を国民はよく思っていない。そうした政治が大手を振って闊歩する日本を、世界はいつあの国は破綻するかと注視している。内向き政治の転換、ここは不都合な真実も明らかにし、国民と危機脱出の道を探る「ホンモノ臨調」をつくるべきではないか。

#### ◆広義の統治機構改革・主な論点

基本的には統治機構のボリューム（量）の縮減と政策の質をどう高めるかが論点となる。

#### 論点1 日本の官民関係をどう再構築するか

GDP 500兆円の三分の一超を行政活動が占める国・日本。これは行政社会主義国家の類。資本主義の「能力に応じて働き、能力に応じて分配する」原理を置き去りにし、社会主義の「能力に応じて働かせ、欲望に応じて分配する」原理へ変質した国家運営に未来はない。

(1) 行政と民間活動との関わりは4つからなるが、そのどれもが見直しの対象となろう。

① 民間活動を「規制」する ⇒ 大幅な規制緩和

② 「」を「助成」する ⇒ 補助金の廃止

③ 「」を「補完」する ⇒ 官の撤退、民営化

④ 民間はできない、ないし民間がしてはならない領域を「直営」⇒ 執行の非効率

40年前の土光臨調は、規制、助成、補完、直営の4つの領域を徹底分析し、大胆にメスを入れたが、その後40年間、4領域を体系的、総合的に見直した歴史はない。

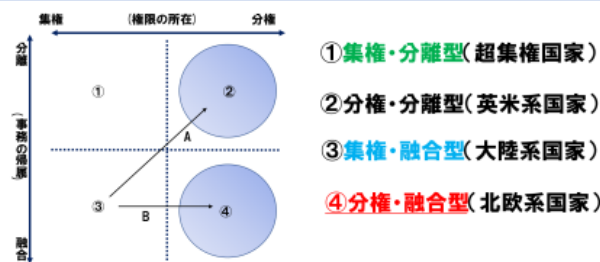
(2) 公共経営のパラダイム転換～これまでの伝統的な公私分離論は個人や企業で解決できる私的領域は市場メカニズムに委ねて問題を解決し、個人や企業では解決できない公的領域〈市場の失敗〉は、政治メカニズムに委ねて問題の解決者を「官」とする捉え方。

これに対し、新たに登場した理論がNPM、公共選択論的アプローチから、公共性を追求できる主体は官のみにあらず、脱官民二元論に立って相対的にいずれが担い手として優位であるかが決め手となる。公共領域に民間参入を認め、さらに官民の〈協働〉で解決すべきだと捉える。①民間参入の拡大、②顧客主義、成果主義、③執行と企画の分離などが柱とされる。これを踏まえての官民関係の再構築が求められている。

## 論点2 どんない中央地方関係をめざすか

基本的には、近接性の原理に沿って、身近な市町村を第1政府とする。広域政策と内政の拠点は道州政府に委ねる。国は内政の限定的な役割と外交、防衛、危機管理、通貨管理、年金など。モデル的には中央地方関係の類型は①集権・分離型(超集権国家)、②分権・分離型(英米系国家)、③集権・融合型(大陸系国家)、④分権・融合型(北欧系国家)の4つ。

### 中央地方関係の類型～日本はどこへ向かう



日本は、戦前は①、戦後は③に移行したが、2000年改革でめざした「分権化」は②なのか④なのか明確にできないまま、機関委任事務制度の廃止のみに終わった。税財政の分権化は手付かず。当面わが国がめざすべきは④の分権・融合型国家の形成(国は外形上関わるが、政策ガイドラインの提示と地域間の財源調整に限定の形)だろうが、こうした改革の再起動が行われる状況がなく、ひたすら再集権化で国地方の財政膨張が続く。

戦後の中央地方関係には(とくに機関委任事務制度下では)、①法律的な上下関係(通達、許認可)、②財政的な上下関係(補助金、交付金)、③人事的な上下関係(出向人事、必置規制)、④行政指導の上下関係(特定地域の振興、行財政運営)がみられた。結果、中央地方関係には、i 国と地方が上下主従関係、ii 首長に対し二重の役割と責任を負わせる、iii 行政責任の所在が不明確、iv 自治体の裁量権が欠如、v 国と地方が縦に結び付き硬直した行財政システムになるという問題が包摂されてきた。

中央と地方が融合化し一体として「日本官僚制」を形成。政策の企画立案、財政の配分機能を中央(本省)が一手に引き受け、執行機能を地方が担い、結果責任は双方誰も負わない仕組み。上記、i～vの問題点を解き放つ改革が分権改革、地域主権改革である。

従来为国がメーカー、府県が卸売業、市町村が小売店といった統治スタイルは時代遅れである。もはや産直時代。現地で生産し現地で消費する地産地消時代。日本酒の灘へ一本化し

た集権体制（特級、一級、二級の割り振り。地酒はすべて二級扱い）を分権化した成功例をみるべきである（今や地酒大吟醸が最も高価）。いまや国、市町村の橋渡しをした卸売業の府県制度は使命を失っている。広域行政の役割は「広域圏再編」で対応すべきである。現在の340万人の公務員体制。これは大幅に削減できる。市町村業務の半分、出先機関など府業務の4割、国業務の3割近い仕事は民間へ。道州制で20～30兆円は節減できよう。

第1期改革とされる2000年の分権改革（地方分権一括法の施行）でa 機関委任事務制度の全廃、b 必置規制の緩和、廃止、c 通知、通達による介入廃止、d 課税自主権の拡大、e 係争処理機関の設置、f 市町村合併の推進（平成の大合併）、g 三位一体改革（補助金、交付金、税源移譲）が行われたが、税財政分野の自立を促す税財政分権化は行われていない。

これからの第2期分権改革に期待されるのは、①個別法に潜む集権構造の解体、②国の出先機関廃止・統合、公務員大幅削減、③河川、国道の地方移管、④地方税財政の抜本的改革（地域主権型税財政）、⑤大都市制度の見直し、町村制度の見直し、⑥府県再編、道州制の実現プログラムなど広範に及ぶ。

### 論点3. 統治機構改革の切り札「道州制」の実現

統一性、公平性を重んじた集権体制から、多様性、迅速性を重んじた分権体制への移行。地域主権型道州制がその切り札。内政の農林水産、国土交通、産業・中小企業、文部教育、地域環境、福祉労働の本省機能は移管し、各州を内政の拠点にする改革がこれである。

この道州制移行が国の省庁縮減、府県行政の市町村移管、市町村行政の強化につながる。さらに、公務員制度改革や税財政改革のほか、立法機関の議員削減、例えば衆院240名、参院100名と半減、県議2,800名に代わって800名程度の州議會議員へ。

概ね人口1,000万人、GDP50兆円の州において、州知事は直接公選、州議会の議員は80人程度、中選挙区と州内比例制の組み合わせによる選挙、州公務員は、現在の都道府県、国の出先を合わせた200万人公務員体制の半分、各州は市町村教員（80万人）の身分移管でそれぞれ6万人の公務員体制でやれるのではないかと。

いずれ、国の本省の仕事を含め、都道府県、市町村の仕事全体の大幅な見直しが必要になる。これまでのように、国が政策を企画、地方が補助金と通達によって実施する、結果責任は双方とも負わないというシステムではなく、業務や権限を明確にする中で責任も問われる。その際、第1の政府は市町村であり、州は補完の役割へ（広域圏の地方政府）となる。

### 論点4. これからの大都市制度をどうするか

政令市、中核市、特別区など大都市制度を使う区域に住む人口が5割を超えた。しかし、依然、政令市は市町村の大都市特例であり、中核市は中途半端、都制度（都区）は府県の特例扱い。日本に大都市制度はない。

わが国では、基礎自治体に府県機能を持たせる都市制度は2系統からなる。1つは大都市に関する特例（政令指定市20、中核市68）、もう1つは都制（都区制度。23特別区）＝両都市制度下で国民全体の50%超をカバーしているのが現実である。道州制に移行する前提として政令市は特別市、中核市は政令市に昇格させ、州は広域調整中心の役割にする。

---

**◆日本の統治機構リセットが本丸**

いずれ行政は国民のためにある。公共問題を解決する役割を持つのが政府であり、そのための統治機構である。しかし、一旦できた政府、統治機構はそう簡単には変わらない。市場メカニズムによって、生き延びるために常に改革を進める会社組織とは異なる。政治の意思によって行政システムを改革しコントロールしない限り、官僚制自らが変わることはない。政治の意思、改革の意思が明示的に存在しなければ、行政は変わらない。

中央集権的で硬直した行財政システムの転換が迫られている。国の行財政改革は地方の行財政改革でもあり、地方の行財政改革は国の行財政改革でもある。国家全体の仕組みを変えることはそれぞれの地域の仕組みを変えることでもあり、地域の仕組みを変えることは国家全体の仕組みを変えることもつながる。統治機構改革といわれる所以がこれである。

政府臨調で行財政改革といえば従来往々にして国のみを論ずる傾向にあったが、そうではなく、行政活動の七割を担う自治体も併せ、国と地方双方を論ずる必要がある。第3次臨調はその点大ぶりの仕掛けとエネルギーがいる。ただこれをやらないと日本衰退は止まらない。

政治が決断すべき時。民間臨調のスタートを受け、政府臨調の設置準備を強く促したい。

(以上)