

官の論理

国土庁参事官

八幡和郎

官の論理

国土庁参事官

八幡和郎

講談社

●著者紹介

八幡和郎（やわた かずお）

国土庁長官官房参事官(兼地方振興局地方産業振興室長)。
1951年滋賀県大津市生まれ。1975年東京大学法学部卒業。
同年通商産業省入省。1980年～82年フランス国立行政学
院（E N A）留学。その後通産省に戻り、工業用水課、
住宅産業課の課長補佐、沖縄通産部企画調整課長、大臣
官房法令審査員（地方課担当）、工業技術院国際研究協
力課長。1990～93年ジェトロ・パリ・センター産業調査
員。93年通商政策局北西アジア課長。94年から現職。著
作活動のほか「朝まで生テレビ」などテレビ出演をつう
じて霞が関を代表する論客として知られている。著書
に『フランス式エリート育成法』（中公新書）『「東京集中」
が日本を滅ぼす』（講談社）『東京をどうする・地方をど
うする』（講談社）『遷都』（中公新書）がある。

官の論理

1995年11月9日 第1刷発行

著 者 八幡和郎

発行者 野間佐和子

発行所 株式会社 講談社

東京都文京区音羽2-12-21 郵便番号112-01

電 話 編集部 03-5395-3523

販売部 03-5395-3622

製作部 03-5395-3615

印刷所 株式会社 東京印書館

製本所 株式会社 若林製本工場

本書の無断複写（コピー）は著作権法上の例外を除き、
禁じられています。

定価はカバーに表示してあります。

©八幡和郎 1995

Printed in Japan NDC317 277p 20cm

落丁本、乱丁本は、小社書籍製作部あてにお送りください。送料小社負
担にてお取り替えいたします。なお、この本の内容についてのお問い合
わせは学芸図書第三出版部あてにお願いいたします。

ISBN4-06-207148-7（学三）

はじめに

官僚の虚像

— 仮面の下の実

官僚批判の表とウラ

官僚批判はいまや国民の総意らしい。九五年の三月に地下鉄サリン事件が起こったとき、たまたま飛行機で隣に乗り合わせた中年の男性は、「これは霞が関のお役人を狙ったんでしょが、とぼっちを受けけて亡くなった一般市民はたまりませんね」と語りかけてきた。どうも、官僚のほうは毒ガスをしかけられても当然ということらしい。しかし、この仕事をやっていて、いつも不愉快な目にばかりあうわけでもない。とくに、伝統的な政治不信のなかで、この国を実際に動かしているのは官僚であり、それだからこそ安心だという評価もまったく消え失せたわけではなさそうだ。

九五年春の東京、大阪の知事選挙の結果は、まさに官僚主義へのイエローカードというべきものだったが、官僚への信頼の裏返しととらえる見方もないわけではない。高知県の橋本大二

郎知事とテレビ番組で一緒にしたときには、「実務は官僚組織がしっかりしているから、リーダーには自由な発想で思い切ったことをやってくれる人でよいということでもある」といった意味のことを暖かくいつていただいた。

本来なら、有能で柔軟性に富む官僚機構と、大局的見地に立ちながらそれを使いこなせる政治家というのがあるべき理想の姿だろう。私はそのように願っているし、この本を書いているのは、そういう体制をつくりあげるためにはどうすればよいかを提案するためでもある。だが現実には、細かいことには強いが硬直的な官僚機構と、批判精神だけは旺盛だがそれをどう実現するかという展望に欠ける政治家という最悪の組合せになりかねない危険にこの国は直面している。

もしかすると、「官僚」は日本人にとってもミステリアスな存在なのかもしれない。政治家より強い権力をもち、天下りなどで法外に恵まれた経済的待遇を保証されているが、心が冷たく悪知恵が働く悪党だと考えている人も多い。また、杓子定規で柔軟性に乏しく、国民の利益より自分の役所の利益を優先させがちだと批判されている。もちろん、こういう虚像は実際の姿とはかなり隔たりがあるのだが、そうはいっても霞が関は多くの国民にとって身近な存在ではない。

それに、官僚の側でも、国民に対して仮面をかぶったままで接触してこそ権威を保てるという誤った気分がないわけではない。そしてまた、国民の側がそれを期待してきた面も皆無では

ない。ある地方公務員が、「霞が関は江戸城であってほしい。それでこそありがたみがある」というのを聞いたことがあるが、そういう気分はたしかに広範に存在する。

だから、たとえばテレビの討論番組に「本物」の官僚が登場して仮面を脱いで議論するのは、ちよつとした好奇心の対象になる。たとえば、私自身も出演した「朝まで生テレビ」の官僚特集は、この番組の通常の視聴率を上回る結果をあげた。週刊誌の現役官僚覆面座談会もコンスタントな人気があるし、出版界でも官僚論が花盛りだ。

「政官財」鉄の結束は崩れたか

とくに近年官僚論が盛んになったのは、自民党単独政権の終焉がその契機となっている。よく「政官財の鉄の結束」などといわれた。もちろん、政官財それぞれの思惑が同じはずがないが、そのズレを表面に出すことなく合意形成を行なうことがスマートだという気分が存在したのはたしかである。さらに、自民党単独政権末期は、国会議員間で当選回数が極度に重視される形で、政治家も党官僚化する現象がみられ、ますます霞が関の官僚の黒衣化が進んだ。

ところが、自民党単独政権崩壊後は、政治家による決断が行なわれるまでの迷いが一般国民という観客の前にさらされることが多くなり、その結果として、細川政権末期における一般福祉税構想をめぐる経緯にみられるように、黒衣であったはずの官僚が表に出てしまう局面が多くなった。また、人事問題などについての政官のトラブルも頻発するにいたっている。このよ

うな混乱は無用な混乱を招き、当事者にとっては迷惑なことだが、考えようによっては、時代が大きく変わっていくなかでは、試行錯誤の過程として不可避なものかもしれない。

そう考えれば、日本の社会においてそれなりに重要な位置を占める官僚というものについて、その実態を知り、興味本位でなく真面目な議論を行なうことは必要なことだし、官の側でもそれに真面目にこたえるべきだろう。最大限にオープンな議論を行なうことが、民主主義の基本のはずだ。

官僚制度は時代遅れか

霞が関は論客ぞろいだが、私もこれまでに何冊かの著書を出版するなど、著作活動を行なってきたし、テレビでもいろいろな機会をいただいてきた。公務員がこうした活動をするのを好まない人もいないわけではないが、古今東西の歴史をみても、役人は学者やジャーナリストと並んでもっとも重要な著作活動などの担い手になってきた。こうした職業を通じて養われるものの見方といったものが、多くの人に読んだり聞いたりしてもらえるような考え方を形づくるのに役立つところがあるからなのだと思う。

私はまだ役所に入って間もないころ、日本と並ぶ官僚国家といわれるフランスの幹部公務員養成機関であるフランス国立行政学院（ENA）に留学して、帰国後、そこで見聞きしたことを本にした（『フランス式エリート育成法——ENA留学記』中公新書 一九八四年）。それを

裏返すような形で、いつの日か日本の官僚制度について主として外国人向けに著作を書きたいと思つていたが、たまたま国内でこのテーマについての関心が高まっていることからこの本を著すことにした。私自身、これからまだ何年も役人生活を続けるだろうから総決算というわけではないし、現役である以上齒切れが悪くなることもある。しかし、二〇年の年月を役所ですごしたなかで考えた途中経過をまとめるのも悪くないだろうと思う。

この本のなかでは、しばしば外国の官僚制度との比較が登場する。私も役所の仕事のなかで世界各国の同業者との交渉を経験した。アメリカのようにまったく違った伝統をもつ国も、官僚論を展開する場合には、その相違のために根本的に現状を考え直すヒントを与えてくれる。しかし、まずは比較的よく似た制度をもつ国と比較することが、日本の官僚制度がもつ普遍性と特殊性を浮き彫りにしてくれるだろう。また、実際の行政改革を考えるうえでも、白いキャンバスに絵を描いたようなものより、ある程度同じ制度的基礎をもつ国で現実に行なわれているものを参考とし導入することがより円滑にいくことが多いのも当然といえよう。

その意味で、この本ではとくに、フランスの制度を多く紹介し、その導入を提唱している。日本とフランスの官僚制度は、世界でもっとも優れたふたつといわれている。どちらがよりまさっているかは単純にはいえないが、それぞれの長所があり、何か変革していこうとするときにもっとも現実的な参考例を互いに見つけることができる。フランスが地方分権化を行なったときには、日本の例がたいへん参考になった。もちろん、私もフランスの制度がかかえる種々

の問題はよく知っているが、ここではややフランスびいきに立ちつつ日本の問題点を考えてみたいと思う。

また、フランスが官僚国家といわれながら、その一方で、世界に冠たる政治大国だということも日本における政と官の関係を考えるうえで示唆を与えるだろう。フランスの官僚制度が、大革命で生まれた近代民主国家を確固とするために中核的な役割をはたすべく構築されたもので、つねに新しい時代へ適合するべく議論され、フランス人自らの手による改革が加えられてきたことは特筆すべきものだ。

日本では、官僚制度の歴史を語るときに、官僚制度とは後進国プロイセンの制度をとりいれたものだということが最初に語られ、そのために時代遅れのものとされることが多い。だが、官僚制度は当時の最先進国フランスをはじめとするヨーロッパの国家のほとんどで、近代国家を築いていくうえで不可欠のしくみとして構築されていったものだし、日本の官僚制度に対する各国の影響のありかたについてもそう単純なものではない。とくに、プロイセンの官僚はユニカー出身者が多く、その階層的利益を守ることをめざしていたのに対して、日本の官僚の出身階層は早くから旧士族主体から脱しており、その点からもフランスの官僚制度に近い近代的、民主的なものだった。さらに、官僚の権威を高めたのは、中央集権的な制度だけでなく、「平等な競争試験の勝利者であり、業績主義という近代の理念の体現者」だったことではなかったか。

『日本文明77の鍵』梅棹忠夫編 創元社 一九八八年所収の「官僚」園田英弘にくわしい。

日本の官僚機構はこの国の近代化の過程で大きな役割を果たしてきた。戦後の貿易自由化などの過程では、業界が自由化に激しく反対し、一方、欧米諸国は国際分業論をふりかざし、国内でもかなりのエコノミストがそれに同調した。だが、通産省などでは、できるかぎり自由化の方向で進めるが、ある程度時期を調整して、その間に助成や指導により競争力のある産業とする努力を促すという政策を展開して成功した。城山三郎の小説『官僚たちの夏』の時代である。こうした官の役割が適切であったことは、いまや広く認められているところだろう。もちろん、日本の成功は官の力だけでなしとげられたものではない。その中核があくまでも「民」だということは疑いないが、「官」もその持ち場でバランスよく役割を果たしてきたのは、たしかではないか。いま霞が関はたしかにかなり大きな改革を必要としている。だが、それをなしとげることによって、二一世紀の日本建設に再び大きな貢献ができるにちがいない。

なお、この本では主として霞が関の官僚機構を扱っている。官僚機構は地方自治体にも存在するし、類似の組織はさまざまな企業や団体にも見いだすことができるが、ここでは問題の拡散を避けるために、あえて分析対象を絞らせていただいた。とくに、地方自治体については、改めて論じる機会があることを願っている。

装幀*上田晃郷

官の論理

目次

はじめに 官僚の虚像——仮面の下の実

I

官僚批判の表とウラ

「政官財」鉄の結束は崩れたか

官僚制度は時代遅れか

第一章 政治家と官僚

2 I

アメリカは民主主義の家元ではない

議員立法が本来の姿か

官僚は政策を考えてはいけないか

官僚は政治家になりたいか

政治家ブレンとしての官僚

政治家に官僚は何を求めるか

第二章 大臣の孤独と「大臣公室制度」の提案

4 I

秘書官は首相・大臣に忠実か

フランス式大臣公室制度の導入を

省のない大臣がいてもよい

国会答弁は官僚の作文か

第三章 霞が関のタテ割り組織は諸悪の根源か

59

権限争いは官僚最大の楽しみか

省庁間の競争は規制緩和に役立つ

内務省復活への夢

大蔵省批判を考える

外交一元化の光と影

通産省に存在理由はあるか

フランス官僚事情と採用一元化

移籍のための儀式

第四章 行政改革と霞が関の論理

89

日本はアジアに埋没するか

高コスト化の代償

お役所仕事の論理は民間とこんなにちがう

行政改革は役人いじめか

特殊法人は社長さん不在の企業？

ポーランドがバナナを輸出していた

「必要不可欠な規制」では何も言わないのと同じ

弁護士に払うか税金を払うか
改札口のないヨーロッパの鉄道

第五章 「東京幕府」と「地方植民地」

地方選挙区は議員の取引先

東京人の東京人による東京人のための政治と行政

巧妙に仕組まれた東京による収奪

首都移転はもはや不可欠だ

筑波はなぜ評判が悪いか

新都は東京から近すぎてはいけない

緊急時にそなえた関西第二首都機能の整備を

新選挙制度は道州制実現の神風

中央官庁と地方自治体の関係

国土政策は歴史的怨念との戦い

第六章 東大法学部から事務次官までの道

官僚になるには

東大卒でなくてもチャンスはあるか

東大法学部と現代の朱子学