

(令 3 法後)

# 小論文

- ・問題は 1 ～ 17 ページである。
- ・下書き用紙は中に 2 枚入っている。

**注意** 解答は答案用紙に横書きで記入しなさい。

小論文 250 点

## 問題文

日本では、近年、内閣総理大臣や政治家による官僚への統制が強化されていると指摘される。

以下の資料【1】～【5】を読み、政治家が官僚を十分に統制できない場合の問題点を指摘したうえで、内閣総理大臣や政治家による官僚への影響力が強まったことの長所と弊害を1000字以内でまとめなさい。

解答にあたっては、あなた個人の見解を述べるのではなく、資料に書かれている内容に基づいて記述すること。また、全ての資料を用い、どの資料に依拠したかを資料の番号を示して明らかにすること。資料番号は、【 】を含めて1マスで示してよい。

資料中の見出し、表や図、文章の一部などを省略したほか、必要と思われる箇所には注の付記、表記の変更を行った。資料【1】～【5】にある下線部は、注を付記した箇所を表す。

【1】

著作権保護の観点から、  
問題は掲載していません。

著作権保護の観点から、  
問題は掲載していません。

著作権保護の観点から、  
問題は掲載していません。

著作権保護の観点から、  
問題は掲載していません。

著作権保護の観点から，  
問題は掲載していません。

# 著作権保護の観点から、 問題は掲載していません。

(出典：建林正彦「官僚」平野浩・河野勝編『新版 アクセス日本政治論』(日本経済評論社，2011年))

[注]

・機会主義：形勢を見て，有利な方へつこうとする態度。

【2】ところが，現実の内閣の運用では，戦前体制の「同輩中の首席」のような内閣総理大臣像が復活してくる。たとえば，憲法を受けて制定されているはずの内閣法では，戦前の内閣官制を思わせる分散的な権限規定がなされている。つまり内閣法第3条に「各大臣は，別に法律の定めるところにより，主任の大臣として，行政事務を分担管理する」と，いきなり内閣総理大臣と国务大臣を区別せずに，「各大臣」による「分担管理原則」が規定される。

この原則を強く解釈すると，憲法上の内閣総理大臣の権能は大きく制約される。たとえば内閣総理大臣も分担管理大臣としては，かつては総理府の長として，現在は内閣府の長としての権能しか持たず，例外を除けば，その他の各省庁への指揮監督権を行使できなくなる。つまり各大臣に各行政責任が生じて，内閣の職務が分担された結果として，内閣総理大臣にはほとんど権限が残っていないという奇妙なことになるのである。

少し前までこうした解釈をもとに内閣総理大臣が閣議に議案を提出することは稀<sup>まれ</sup>であった。その慣例を変えるために、橋本行革に際して「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」とわざわざ書き込んだほどである(第4条2項)。内閣の首長であり、閣議の主宰者である内閣総理大臣が、案件の発議もできないのは、まったく憲法の予想していない事態であったろう。

また、各省設置法にも戦前の体制が色濃く残っている。日本国憲法が制定され、新しい行政体制をつくる際に、内閣法に続いて、国家行政組織法が整備されることになった。しかし国家行政組織法に基づいて各省設置法が制定されるという順序を嫌い、各省設置法のほうが先に制定されたのである。そのため各省の組織は、2001年の改革まで不統一な部分が多かった。

このような「強い分担管理原則」のもとでは、内閣は各省大臣が、それぞれ独立した基盤を持って集まる場所だと考えられる。これでは、背景に有権者の負託を背負っているという議院内閣制の原則は薄らいでしまう。官僚からなる省庁の代理人としての各省大臣が集合する内閣である「官僚内閣制」は、分担管理原則に負うところが大きいのである。

最近広く知られるようになったが、閣議は「お習字教室」に似ているという。つまり閣議では、省庁の官僚によって根回しが終わった案件を追認するしか仕事がなく、主たる仕事は法案や政令に花押<sup>かおう</sup>という日本古来の特殊な署名をするだけになる。そこで硯<sup>すずり</sup>を横に筆を持ち、黙々と署名にいそしむのが閣議のあり方だというのである。

もちろん、事前の根回しに各大臣が含まれている以上、こうした決定自体がおかしいわけではない。しかし行政府全体の調整や方針決定の場として、会議としての閣議が機能しないのは、大きな問題点をはらんでいる。大臣同士が話しあって、上層部で解決を図れば、政治的な決断を含んだ決定ができるが、官僚に根回しを任せてしまえば、どうしても微調整にとどまらざるを得ないからである。

(出典：飯尾潤『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制』(中央公論新社、2007年))

【3】 政官業の権力関係は、個々の局面では多様に現れますが、全体として循環連鎖する関係にあり、利益共同体の形をなすわけです。つまり、政官業の三者がそれぞれに構造の枠内で、利益共同体全体の利益を増進する好循環を生み出す限り、鉄の三角形は存続するのです。三者の共同利益が明確に相互了解されていれば、その結合関係は強固な団結となるでしょう。「鉄」と表現されるのは、利益共同体の強さをイメージしていたのです。

この鉄の三角形は、財界という経済全体から、より広い業界から、より狭い業界や、個別企業数社まで、様々なレベルがあり得ます。しかし、行政組織の基本単位である省庁が、こうした共同体の基本的な仕切となっています。より正確に言えば、省庁とは政治家である大臣をトップに頂く単位ですから、本当は政治家の分業の仕切です。国会の常任委員会も、自民党政務調査会部会も、基本的にはこの単位です。政と官が、中央省庁を単位として、関係業界と利益共同体を形成します。その意味で、「省庁共同体」と命名できるでしょう。

省庁共同体は、中核的には政官業などの共通利益の増進を図る存在です。内部で小競り合いはありますが、全体としては省庁共同体の共通利益のために行動します。省庁共同体の特徴はいくつかあります。

第1に、省庁共同体は、いわば身内の共通利益を図る存在ですから、省庁共同体同士はライバル関係になります。そのため、省庁共同体同士の対立競合が起きやすいものです。それは、基本的には省庁官僚間のセクショナリズムとして表出します。霞ヶ関官僚の間では、「法令協議」などで、鎬<sup>しのぎ</sup>を削ることは日常茶飯事です。ただし、それは、各省庁の官僚の個人的利益や、あるいは官僚集団としての省益・局益の追求だけではなく、むしろ、背後にいる政治家と業界の利益を背負って、省庁間で紛争するのです。もちろん、省庁共同体ですから、身内の業界と政治家の利益は、省庁官僚集団の利益でもあります。ともあれ、社会の様々な利益が多角的に政策過程に反映するという効果もあります。

第2に、省庁共同体は、経済団体が政官に食い込んだ利益共同体ですから、ときには既得権益集団あるいは利権集団となります。省庁共同体の利益という意味での「省益」は、必ずしも社会全体の公益や、日本国民にとっての国民益、あるいは、最高為政者の主観的な利益である国益とは、一致しないことがあります。

ます。特に経済成長が終焉してくると、省庁共同体は行政運営にとっての内的桎梏しっこくになる場合があります。こうして、省庁共同体の解体が図られることもあります。2001年の中央省庁再編などは、固定化した省庁共同体に揺らぎをもたらす狙いがあったのです。

もつとも、単純に省庁共同体＝既得権益集団＝抵抗勢力と捉えることには、疑問があります。省庁共同体の既得権益の解体を、省庁共同体の外部の一般国民の支持を背景に、アウトサイダーの政治家が、ヒーローのように進めるといふ素人芝居は実現しません。実際には、ある省庁共同体の官僚が、一部の政と業と協力しつつ、他の省庁共同体のなわばりを奪おうという、弱肉強食の争いが起きているというだけなのです。

(出典：金井利之『行政学講義 日本官僚制を解剖する』(筑摩書房、2018年))

- 【4】今年3月以降、森友学園問題と加計か学園問題が再燃している。この問題では各省庁が両学園を不当に厚遇したのではないか、その背景には官僚機構に対する官邸の指示があったのではないか、あるいは官僚側が官邸の意向を忖度そんたくしたのではないか、という疑問が、マスメディアや一部の政治家から繰り返し提起されることになった。

まず、この2つの問題の経緯を簡単に復習しておこう。

最初に再点火したのが森友学園問題である。問題の端緒は2013年に国が大府豊中市の国有地を公募で売却しようとしたことである。森友学園が購入を希望し、15年5月、国は森友学園に小学校の建設用地として国有地を貸す契約を結んだ。その後16年6月、国は1億3400万円で学園に土地を売却する。土地の評価額は9億円以上であったが、小学校の建設工事中にゴミが見つかったことを理由に8億円以上減額された。

この問題は昨年2月に『朝日新聞』の報道をきっかけに注目を集めることになった。売却価格が大幅に減額された背景には政治家の介入、あるいは貸付契約や売買契約を結んだ時に安倍昭恵首相夫人が開設予定の小学校の名誉校長に就いていたため、官邸の指示、あるいは官僚の忖度があったのではないかの疑問が生じたのだ。財務省は昨年2月以降の国会審議で、契約を結ぶ交渉の記

録は残っていないと言明した。

この問題に対する関心はいったん低下したが、今年3月、『朝日新聞』が森友学園との国有地の貸付契約と売却契約の決裁文書の契約当時の内容と、財務省がその後、国会に提示した内容との間に食い違いがあると報道したことで再燃する。結局、財務省は17年2月下旬から4月にかけて、14件の決裁関連の文書を理財局の一部が改竄<sup>かいざん</sup>したことを認めた。理由は佐川宣寿理財局長(当時)の過去の国会答弁に合わせたためという。その後、改竄の経緯を明らかにするために3月27日に佐川氏に対する証人喚問が参議院と衆議院の予算委員会で行われた。

証人喚問では佐川氏は慎重な答弁に終始した。首相や官邸の政治家の書き換えや森友学園との契約についての指示については明確に否定した。しかしながら、改竄の経緯を明らかにすることはなかった。

次いで加計学園の問題が再び関心を集める。今年4月、加計学園は愛媛県今治市に岡山理科大学の獣医学部を開設した。日本において獣医学部は、1966年を最後に認可されていなかった。今治市は2007年以降、構造改革特区として獣医学部の新設を求めてきたが、認められなかった。15年6月に安倍内閣は『『日本再興戦略』改訂2015』を閣議決定し、その中で、一定条件の下で、獣医学部の新設を認可する方針を打ち出す。さらに16年11月に国家戦略特区諮問会議は「広域的に獣医師系養成大学等の存在しない地域に限り」獣医学部の新設を認めることを決定する。17年1月には加計学園が今治市に岡山理科大学獣医学部を開設する計画が認定される。

昨年の3月頃から獣医学部の開設計画が認定された経緯に関心が高まっていく。注目されたのは加計学園の理事長が首相の友人であるため、獣医学部開設を認めるよう官邸の指示、あるいは官僚側の忖度があったのではないかということである。安倍内閣側は指示や忖度を否定するものの、昨年5月から6月にかけて首相周辺の政治家や官僚の関与を疑わせる文書が明るみに出たために疑問が深まることになった。

そして今年4月初め、15年4月に当時の柳瀬唯夫首相秘書官が愛媛県や今治市の職員および学園関係者と面会した時に、「本件は首相案件となっている」

と発言したと記されている文書が明るみに出るとともに、愛媛県がこれを県職員が作成したものと認めたことで、獣医学部が開設される経緯が改めて注目されることになる(もっとも柳瀬氏自身は「記憶の限りでは」愛媛県や今治市の関係者と会ったことはないと説明している)。

本稿では、日本の政治のあり方において両学園の問題が持つ意味を議論する。まず、公文書管理と財務省のガバナンスに関する課題について述べ、ついで、両学園の問題と官邸との関係が高い関心を集める背景に、1990年代以降の日本の政治構造の変化および首相の権力の強化があることを指摘する。最後に、2つの問題を踏まえて、当面の改善策を検討する。

まず、2つの問題では行政機関や官僚が作る文書の管理が問題になった。存在を否定された文書が、その後、明るみに出たからである。

財務省は、特に森友学園問題で深刻な過ちを犯した。決裁文書などの公文書は後に政治過程を歴史的に検証する上で重要な材料となることはもちろん、民主主義の下で国民に対し政策決定について応答責任を果たす上での資料となるものである。この意味で、これを改竄するという事はあってはならない。さらに問題なのは、改竄した決裁文書を2017年5月に国会に提出していることである(『毎日新聞』2018年3月8日)。財務省は我々国民に対する説明責任をどのように考えていたのか。

改竄問題については避けて通れない問題がある。それは財務省の組織管理、規律の問題である。これまでの財務省の説明では、改竄は理財局の指示によって行われたことになっている。この説明は2つの問題を惹起する。1つは、大臣官房など他の部局は関与していなかったのかという疑問である。仮に他の部局が関わっていた場合にはその部局の責任も発生することになる。逆に、理財局単独の行動だった場合には別の問題が起こる。これほど重要な決定を一部の部局単独で行えらしたなら、財務省として現在の組織のあり方に問題があり、内部統制の方法を見直す必要が出てくる。

次の問題は、今回なぜ首相の指示、首相周辺の政治家や官僚の関与、さらには官僚側の官邸への忖度の有無がこれほどまでに注目を集めるのかということである。直接的な要因としては、森友問題では昭恵夫人が名誉校長に就任して

いたこと、昭恵夫人付きの政府職員が理財局に貸借契約について照会していたことがある。また、加計学園問題では、「総理のご意向」という言葉が記載されていたり、「官邸の最高レベルが言っている」「首相案件」と記されている文書が見つかったりしたことが疑念を抱かれる背景にある。

森友・加計両学園の問題が注目を集めた昨年、「忖度」という言葉は人口に膾炙し、流行語大賞になったほどである。なぜこれほど広まったのか。筆者は首相の権力の増大が、ついに一般に広く認識されるようになったことが背景にあると考えている。

「ついに」と記したのは、首相の権力はこの四半世紀の間に、いくつもの制度改革が相俟って大幅に強化されてきたからである。

そして第2次安倍内閣の下で、3番目の重要な改革が実現する。2014年の公務員制度改革である。改革の結果、首相は各省庁の幹部候補者名簿を作成する権限を獲得した。大臣を始めとする人事権者は名簿記載者から審議官以上の幹部を起用することを求められ、その際、首相および官房長官と協議しなくてはならなくなった。ただ、首相は名簿を作成する権限の行使を内閣官房長官に委任することになっている。2014年、安倍内閣は公務員制度や幹部人事を管理するため、内閣官房に内閣人事局を設置する。そして、菅官房長官は各省幹部人事において特定の官僚を積極的に登用していることを認めている。

従来、首相は基本的に官僚に対する統制を大臣に委ねていたと理解できる。だが公務員制度改革以降、官僚に対する首相自らの統制を強めることができるようになった。

森友学園への国有地売却の決定過程や、加計学園に獣医学部開設を認める過程では、官僚が首相や官邸の意向を忖度したのではないかとの疑問が繰り返し提起された。この背景にはやはり首相を含め、内閣官房に関係する政治家の官僚に対する人事権の強化や内閣人事局の設置があることは間違いない。

このように森友学園や加計学園の問題が注目を集める背景には首相の権力の強化がある。一部では政治改革以降の首相の権限の拡大に警鐘を鳴らし、権力を制約すべきであるという議論も唱えられている。

果たして首相への権力の集中は過剰なのであろうか。筆者はそうではないと

考えている。政治改革を含め、首相の権限を増強する改革が積み重ねられた結果、内閣は以前より、迅速かつ効果的に政策を立案できるようになった。例えば、首相権力が強化されたことにより、小泉内閣は対テロ戦争やイラク戦争に素早く対応することができた。また、郵政事業の民営化も一連の制度改革抜きに実現できたとは考えられない。

第2次安倍内閣発足以降も権力の強化が政策の実現を容易にしたと考えられる事例はいくつもある。電力自由化、コーポレートガバナンス改革などがその例である。

とくに注目すべき事例は、今年3月のTPP11協定の交渉妥結である。日本が多国間交渉をまとめる上で、これほど顕著な形でリーダーシップを発揮したことは過去にないのではないか。これもまた、首相が大きな権力を持ち、そのため内閣官房が各省庁の調整を実効的に行うことが可能になり、他国との交渉が容易になったからである。

(出典：竹中治堅「議院内閣制の変容と「付度」」『中央公論』132巻6号(2018年))

[注]

- ・コーポレートガバナンス：企業統治。株主や消費者などが企業の経営にかかわって、チェック機能を果たすこと。

【5】 政治・行政において「アカウンタビリティ」が求められるようになり、またそれに応えなければならないという意識が定着してきたことは、基本的に肯定的にとらえてよいだろう。しかし、官僚による「説明責任」と政治家による「説明責任」の区別が不分明になり、前者の論理が後者の論理をしだいに駆逐していく傾向にあるとすれば、今度は別の問題が出てくることになる。

ある情報を出す「もめる」と思えば、役人はそうした情報を出し渋る。こうした「機密」保持の傾向が、すでになんども述べてきたように、官僚制にはつきまとう。企画・立案から、多くのプロセスを経て、築き上げてきた政策が、議会やメディアで批判を受け、その賛否をめぐって「もめる」ことで頓挫するとすれば、それに関与してきた役人としては、なんとも残念なことだろう。それは

それでよく理解できる。このため役人は、なるべく党派性を帯びないように、そして党派的な対立を超越したところで話を進めるように気を配る。デュー・プロセス、透明性、専門家による答申、公正な競争、こうしたキーワードはすべて、党派性を消すために有効である。

これに関してよくなされる説明は、2014年の内閣人事局の創設によって、エリート官僚の人事を官邸が掌握したため、官僚が「官邸」の「ご意向」に敏感にならざるをえなくなっている、というものである。人事の一元化が権力の集中を招いた。この説明はわかりやすいし、基本的に正しいといえるだろう。しかしここで論じたいのは、「アカウンタビリティ」の普及と「付度」の連関である。

「アカウンタビリティ」が、透明性、フェアな競争、専門家・第三者機関による審査など、非政治的・非論争的な「説明」によってなされる傾向が強くなると、どうしても意見が分かれる、論争的なテーマについての政策論争の機会が失われていく。政策をめぐる論戦が重要視されれば、関連する知識や見識を有していて、そうした論争に長けた官僚が脚光を浴び、キャリアアップしていくことになる。しかし、省内や官邸で、このような論戦の機会が減るとすれば、官邸の中樞の意向を先回りして読み、関係するステークホルダーの利害を調整し、具体的な政策に落とし込んでいく能力に長けた人が「出世」していくことになる。変に真正面から「論戦」になってしまったら、マイナスである。むしろ価値をめぐる争いが顕在化しないように、「ニュートラル」を装いながら、それでいて権力者に有利に話を回すことができるかどうか、評価の基準になる。政策をめぐる論争能力ではなく、「付度」の力が重視される。「政策立案の筋がいい」とか、「論争に強い」ではなく、証人喚問や参考人招致でボスの不利になるようなことについて「口を割らない」ことのほうにより高いポイントが付く。

政策論争は「選挙」戦でこそなされるべき、というのは正論である。ただし、論争は選挙でしかなされてはいけないということではない。委員会や本会議、それだけではなく公共圏での人びとの議論がその基礎になっている。こうした日常的な基礎なくしては、選挙の論戦は「政治ショー」の意味合いを深めてしまう。

突っ込まれないための「官僚答弁」で国会の審議をすり抜け、かつてはもっと

激しくなされていた自民党内の「政調会」や「総務会」などでの議論も「官邸主導」のため盛り上がりず、官邸内でも「忖度」の論理がはびこれば、それらは相互に絡み合いながら、脱政治化を深めていく。政策をめぐる論争が低調になればなるほど、「忖度」や「コミユカ」（その場の空気を読むコミュニケーション能力）の比重が大きくなる。森友学園の問題を契機にして浮上した「忖度」の問題は、こうした連関の一つとして理解されなければならない。そうでなければ、たんなる「気がきく」かどうかというような、役人その人のパーソナリティに問題が矮小化されてしまう。

「忖度」の論理の伸張は、もちろん官邸機能の強化とも絡んでいる。NPMの導入をめぐる議論でよく指摘されることではあるが、独立行政法人など、関係各機関の自律性を高め、業務や業績の「アカウンタビリティ」をより求めていくことは、国家権力の縮減というよりは、むしろ「戦略的中枢」としてのそのプレゼンスの強化をもたらす。透明な競争にしても、その競争の条件の設定はきわめて政治的であり続ける。ただ、「ちゃんとフェアに、オープンに競争させている」という「アカウンタビリティ」の果たし方によって、この政治性があまり注目されないでいるだけである。「アカウンタビリティ」の定番の説明が広がることで、権力の中枢は、実は以前よりも見えにくくなっている。見えにくいというのは、どういう理由でその競争とその条件がそのように決定されたのかが、わかりにくいということである。説明責任でなされることが「手続き」に集中すれば、当然、その「実質」的な理由は置き去りにされる。

もちろん、政治的な決定には、理性的に説明しようとしてもそうできないところがある。本書が「決定の負荷」と呼んでいる問題もこれと関係する。昭和の政治であれば、派閥間の抗争と取引、あるいはカネの力で政治的決定がなされる局面もあったかもしれない。民主党政権は、しばしば決めることができなかった。これに対して今日、官邸に集約された「戦略的な中枢」の権力が強化され、それは中の人たちの「忖度」で運用される度合いが高まっている。

「忖度」のない世界は考えられない。いつの時代にもそれに当たるものは存在したはずである。しかし、だからといって、近年の官僚制におけるそれも、そうした一般論で処理してよいわけではない。そうした一般論で片付けてしまう

と、「アカウントビリティ」の論理と結びつき、そうした「アカウントビリティ」の影に隠れたほの暗い世界での権力の作動が見えなくなってしまう。

1990年代末に、吉野川河口堰<sup>せき</sup>などのいわゆる無駄な公共事業や、薬害エイズ問題などの利権の構造が注目を集めたとき、公務員バッシングが高まった。その頃は、「エリート官僚」というイメージが残っており、エスタブリッシュメントとしての彼らの利権や不正への憤りがそのバッシングを激しくしていた。

これに対して、2017年、18年の「官」をめぐる不祥事への世間の眼差しは、当時とはずいぶん異なっている。佐川元理財局長の証人喚問前に、官邸前で発せられた「官僚、がんばれ」の掛け声には、かつてのような強者であり、エリートである役人への怒りはなかった。むしろそこにあったのは、そのように「村度」しなければならない彼らへの「同情」だった。そして杓子定規で、融通がきかず、非効率の権化として官僚が批判されるのではなく、むしろ官僚が権力者のパーソナルな恣意性や政治の「私物化」に対して規則と公正さを守るべき番人たることを願いながらの声援だった。

かつて日本の政治は三流だが、優秀な官僚がいるから大丈夫だ、といわれた時代があった。自民党内のいわゆる「族議員」が台頭して、この政官関係のバランスは崩れ、首相の権力強化、あるいは官邸主導によって、力関係は根本的に変化した。ところがすでに述べたように、「官」の権力的地位の低下は、単純な「官」の論理の否定ではない。むしろそうして強化された官邸は、正しい手続き、透明性、中立的な第三者からなる専門家の答申といった、新自由主義的な役人の「アカウントビリティ」の論理をより広範に使うようになっている。憲法改正などを例外として、なるべく論争を回避するという行政的な論理が政治の領域でますます支配的になっている。

今日の「官」をめぐる現状を一言で述べるとすれば、官僚政治のロジックが優越するなかで、個別省庁の官僚の地位は低下している、ということになるだろう。古くから存在した「村度」という言葉が最近になって注目されるようになったのには理由がある。政策論争が回避されるなかで、論争能力を発揮し、それによって評価される機会が少なくなり、その分だけ、権力との「近さ」や権力との関係のよさ、あるいはもっとわかりやすくいえば、「おともだち」であること

の比重が大きくなってきた。こうした事情を語ることなくしては、今日の付度の問題は理解できない。

(出典：野口雅弘『付度と官僚制の政治学』(青土社, 2018年))

[注]

- ・デュー・プロセス：法の適正な手続きのこと。
- ・ステークホルダー：利害関係者のこと。
- ・NPM：New Public Management の略。新しい公共管理と和訳される。  
民間の経営手法を政府部門に導入して政策を実施すること。