

# 1990年代の行政改革と政治主導

——反利益集团的要素と自律的個人像(10)

宗 野 隆 俊

## 目次

はじめに

- I 戦後日本における政策策定過程
- II 反利益共同体の思潮と行政改革（以上，338号）
- III 民営化と特殊法人改革の展開（以上，339号）
- IV 政治主導型政策策定過程への志向  
（中略）
  - 7 総合企画会議の構想（以上，340・341号）  
（中略）
  - 10 4全総策定過程における政治的介入と総合調整——東京圏の前景化と民活路線の採用——（以上，343号）
- V 規制改革への志向の「内在化」  
（中略）
  - 4 大店法規制緩和への傾斜（以上，346号）  
（中略）
  - 7 規制改革への志向の「内在化」——競争秩序としての規制改革レジーム（以上，347号）
- VI 政治的決断主義の台頭——湾岸戦争と政治改革  
（中略）
  - 2 内閣法制局という重石（以上，349号）  
（中略）
  - 7 小沢調査会答申「国際社会における日本の役割」（以上，350号）  
（中略）
  - 11 小沢一郎と細川護熙にとっての「戦後政治」（以上，351号）
  - 12 政治改革アジェンダとその多面性  
（中略）
- VII 政治改革後の政策アジェンダ  
（中略）

4 「国家機能の再編成の時代」の足音（以上、本号）

Ⅷ 行政改革会議と内閣機能の強化

Ⅸ 国家機能の再編成

X 立法の過剰と議会の衰退

X 動員イデオロギーとしての「自律的個人」

12.政治改革アジェンダとその多面性<sup>105)</sup>

ふり返るに、政治改革が現実のアジェンダであった頃、ジャーナリズムのみならず、アカデミズムの少なからざる部分においても、それが意味するところは、金権政治の打破を目指す「政治浄化としての政治改革」であった。しかし、こうした理解は、事柄の多面的性質を十分に照らすものではない。山口二郎によれば、政治改革には、政治浄化としてのそれとは別に、政治と行政の関係、国会のあり方、政党システム等々、日本政治の構造を根本から変革するための「政治再編」としての意義があったのである<sup>106)</sup>。また、的場敏博は、政治改革には、①政治腐敗防止のための改革としての「政治改革」、②選挙制度改革としての「政治改革」、③「政党システムの変革」としての「政治改革」、④政策の基本枠組みの転換としての「政治改革」という、異なる複数の次元が存在すると指摘する<sup>107)</sup>。これらの諸側面は、現実の政治過程において相互に密接に関連するものではあるが、各々をいったん分節することで初めて、90年代政治改革の真の意義が了解されるものと考えられる。

現実の政治過程の最大の主役であった小沢一郎にとっては、政治改革の最大の目的は、保守2大政党体制をいかに構築するかであった。政治改革の主役たる小沢が、湾岸危機・湾岸戦争時の自衛隊派遣問題に際し、「非武装中立」「平和イコール非軍事」の理念を非現実的と難詰したことに鑑みれば、これらの理

105) リクルートスキャンダルの発覚に始まる政治改革の流れについては、既に数多くの先行研究があるので、本稿でその過程を叙述することはしない。それらの業績のなかでも、とりわけ細川護熙を主役とする政治過程を詳述したものとして、成田憲彦「政治改革の過程」論の試み」、レヴァイアサン20号、7-57頁、同「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として——」、北大法学論集、第46巻第6号、405-486頁を参照のこと。

106) 山口二郎『日本政治の課題』、岩波書店、1997年、13頁

107) 的場敏博「政治改革」再論」、法学論叢第152巻第5・6号、76頁

念を党是とする社会党の無力化が、小沢にとっていかに重要であったかが理解されよう。それ故、小沢における政党システムの転換とは、主として政界再編過程を経ての社会党の変質と崩壊、複数保守政党間での政権交代の追及を意味するものであった。

### 13.財界と政治改革

1990年代の政治改革の動向における財界の影響力の強さについては、つとに指摘されてきたところであるが、財界の目指す政治改革の方向性は、小沢のそれと極めて親和性の高いものであった。すなわち、政治改革をめぐる議論において、財界は、政界再編のエンジンとしての政治改革の方向性を、積極的に打ち出していく。渡辺治によれば、中選挙区制の打破を目指した90年代の政治改革の原型は、すでにリクルート事件の発生前に、その姿を現していた<sup>108)</sup>。渡辺があげるのは、たとえば、日本生産性本部の「政治部門」たる社会経済国民会議による政治改革関連の一連の提言（「わが国議会政治に関する提言」「議会政治の基本に関する提言」「議会政治への提言」）であり、ここにおいて、既に政治改革の対象として「戦後政治」の改編が明確に意図されていたとされるのである<sup>109)</sup>。

「戦後政治」の改編が目指されるのは、それが克服すべき大きな問題を抱え込んでいるからに他ならない。そして、その問題とは、「全体の利益」「国民全体の利益」を没却し、「つねに地元支持者や利益団体のニーズを国政に代弁し、政策決定過程からなんらかの利益を獲得する「代理人」としての役割を義務づけられた」<sup>110)</sup>個別利益優先の政治が跋扈していることである。

渡辺は、こうした個別利益優先の政治に優位すべき「全体の利益」は、「日本資本主義の国際的進出体制維持のために必要とされる諸改革・諸政策である」とし、その改革・政策体系は、「コメ自由化をはじめとする市場開放、行政改革、消費税、等々、八〇年代に中曽根らが追求してできなかった「保守改革」」で

108) 渡辺前掲1), 391頁

109) 渡辺前掲1), 391-392頁

110) 社会経済国民会議「議会政治への提言」, 1988年, 12頁

あるとする<sup>111)</sup>。

財界においても、政界再編としての政治改革への取り組みの必要性は、リクルート事件によって意識されはじめ、さらに湾岸危機・湾岸戦争を経て文字通り不可避のものとして認識されたようである。湾岸危機が発生した後間もなく行われたと思われる経団連会員の座談会でも<sup>112)</sup>、90年代政治改革の意義をめぐる議論が交わされている。座談会における議論の文脈は、ポスト冷戦期を迎えて顕在化した内外の諸問題——たとえば、外には湾岸危機のような問題、内には土地高騰のような問題——に対して「大衆を納得させ、世論をつくり、その上で政治的決断をしなくてはならない」のであり、そのためには「非常に強いリーダーシップと質の高い政治が要求される」にもかかわらず、「現在の日本の選挙制度、政治資金の制度、あるいは政党、国会運営の中では、そういう大きな決断をうまく下していけない」のであり、それゆえに「日本で、今、政治改革をやらなくては<sup>113)</sup>いけない」という問題意識に発している。すなわち、内外の危機的状况に際して、強力な指導力を有する質の高い政治が「大きな決断」を下しうる環境の整備こそが、今次政治改革の中心的課題ということになる。

「大きな決断」にとり桎梏となるのが、「大正14年からずっと続いていて、制度疲労を起こしている」中選挙区制とされる。中選挙区制の下で争われる選挙の特徴は、「一つの区で同一党の複数の人が争うこと」、「自民党の候補者同士が争う」ことにあり、それゆえ「政策というよりは、個別利益、あるいは利益誘導で争うことになり、非常にカネがかかる<sup>114)</sup>」ことにある。これに対して、「1人1区の小選挙区制」は「中選挙区制より面積が狭くなってカネがかからなくな」り、「政党・政策本位の選挙の争いになり、二大政党制とか政権の安

111) 渡辺前掲1) 394-395頁

112) 座談会の出席者は、松沢卓二(経団連副会長・行政改革推進委員長)、亀井正夫、竹見淳一、諸井虔、房野夏明である。特に、第8次選挙制度審議会の委員であり、政治改革推進協議会(民間政治臨調)の会長でもある亀井と、90年代行政改革を推進する様々な組織に関わることになる諸井が出席していることが注目される。

113) 座談会「政治改革に望む」、経団連月報1990年11月号、11頁、諸井発言部分

114) 座談会「政治改革に望む」、前掲113)、14頁、亀井発言部分

定も望まれるのではないか<sup>115)</sup>」とされるのである。

そもそも、この座談会において、「大きな決断」とは何か。それは、端的には「戦後政治」からの脱却である。先に、小沢における「戦後政治」の含意には「平和国家」アイデンティティと「利益政治」という2大要素があったことを述べたが、この座談会における「大きな決断」としての「戦後政治」からの訣別も、「平和国家」アイデンティティの変容、利益誘導型政治の否定を含意するものとなっている。

たとえば松沢卓二は、近年の欧米におけるリビジョナリズムの隆盛の背景には、日本の政策決定メカニズムの不透明性があるとした上で、かかるメカニズムの形成の原因として、第1に惨憺たる敗戦からの復興が経済至上主義に陥り、今日いろいろな壁にぶつかっていることをあげ、第2に安保・核の傘に入った日本国民が経済のことばかり考え、防衛や外交の意識を失ってしまったことをあげる。さらに、松沢は、こうした社会における経済運営が行政主導型であり、真の意味での自己責任原則を伴っていなかったことを問題としている。また、松沢は、日本において市場経済主導型の経済運営が頓挫していることは政治と密接にかかわることであるとし、「よくいわれる族議員というのは政治活動はしないで、規制社会、許認可社会で行政と政治の間を動いている。これでは本当の政治はいつまでたってもできない。」と断じている。<sup>116)</sup>

こうした問題意識を開陳した上で、松沢は「日本の民主主義が本当に根づいたものなのか、はたまた浮草のごとく弱いものなのか、こうしたことを考えなくてはならない」とし、「今度の中東貢献策にしても、国民が日本の民主主義に対して自信を持っていれば、もっと毅然とした態度がとれるはずなのに、中国や東南アジアの某国が何か言った<sup>117)</sup>という、すぐぐらついてしまう」と述べている。

これをうけた竹見淳一の言は、さらに核心をつくものとなっている。竹見は、

115)座談会「政治改革に望む」,前掲113), 15頁,亀井発言部分

116)座談会「政治改革に望む」,前掲113), 13-14頁

117)座談会「政治改革に望む」,前掲113), 17頁

「今回の湾岸危機によって、日本の政治は有事の対応能力が非常に劣っているという欠陥を露呈した」と述べたあとで、次のように言葉を継いでいる。すなわち、「自衛隊を派遣するのに、防衛庁内でシビリアンコントロールができていから大丈夫というけれども、それでは近隣諸国が納得するはずもない。常連の国から何か言われると、反論できず腰くだけになる。今の日本の政治では国の進路を決めるのが政治の責任ではなく、行政まかせになっていると思うんです。（中略）日本だけが憲法を全くいじれないどころか議論もできないというような状況は、もうそろそろ改めていくべきだ<sup>118)</sup>と思うんです。」と。

松沢の議論には、官僚制とそこに寄生する族議員が規制行政や許認可行政によってレントシーキングを行い、それが自由な経済社会の基礎となるデモクラシーの実現を阻害しているという問題意識があろう。これを竹見の言と併せ考えるとき、注目すべきは、日本の財界、なかんずく経団連のごとき中枢の団体のリーダーたちが、経済的自由主義の追求と憲法改正への志向を、同じ文脈で語っていることである。このことは、90年代の政治改革の目指すところを考える上で、まことに示唆に富むものである。

ちなみに、この座談会では、具体的な制度改革として、「中選挙区制から小選挙区制への移行、それから比例代表制を加味してという考え方の基本方向」への出席者の支持が確認されている。

こうした財界の「戦後政治」への苛立ちと政治改革への期待を受け、財界を中心に労働界と若手議員をも包含して発足したのが、政治改革推進協議会であった。政治改革推進協議会は、1992年4月に発足し、同年暮れに緊急提言を発表している。財界のみならず、政界、労働界、さらに有識者層から委員を集め、3つの委員会を立ち上げ、それぞれの委員会による報告を公表している。緊急提言は、「突破口を求めて」（第一委員会報告）、「政治資金制度及び腐敗防止に関する緊急提言」（第二委員会報告）、「国会改革に関する緊急提言」（第三委員会報告）から構成される。

本稿での詳述はできないが、緊急提言の総論部分である「突破口を求めて」は、118)座談会「政治改革に望む」、前掲113)、17頁

内外の政治経済環境の激変に対応することができず、脆さと戸惑いを露呈している「戦後の日本政治」への痛罵である。いずれにせよ、財界における政治改革論は、小沢のそれと実は極めて親和性が高く、後の本格的な政治改革期における政治改革議論の方向性を示唆するものであったといつてよい。

## Ⅶ 政治改革後の政策アジェンダ

### 1. 視点

本章では、細川連立政権の後をうけた羽田孜内閣の退陣後、自民、社会、さきがけの3党連立という新しい枠組みで発足した村山富市内閣期の政策過程を検討する。村山内閣期に実現をみた主要な政策や政治的争点は、①地方分権推進法の制定、②特殊法人改革への取り組み、③消費税率引き上げ（3%から5%へ）、④社会党による日米安保・自衛隊の容認、⑤ガット・ウルグアイ・ラウンド対策費6兆100億円の計上、⑥整備新幹線建設の再開、⑦被爆者援護法の制定、水俣病未認定患者に対する救済措置、等々である。

これらの政策群をごく大雑把に類型化するならば、「小さな政府」的政策群と「大きな政府」的政策群という分類が、さしあたり可能である。あまりにも巨額のガット・ウルグアイ・ラウンド対策費計上や整備新幹線建設の再開などが「大きな政府」的政策の代表的なものであるが、これ以外にも、村山内閣は、21兆円の国債発行や住宅専門金融機関（住専）に対する6,850億円の公的資金注入などを決定している。新自由主義的政策を基調とする細川連立政権期に下野した自民党が再び政権復帰したこともあったのであろう、財政再建型の政策と180度異なる政策群が目立つのである。

その一方で、55年体制下の与党が課題として殆ど意識することがなかったと思われる政策群が前面に出たことも、村山内閣期の特徴である。被爆者援護法の制定、水俣病被害者救済措置の決定、第132国会衆議院における「戦後50年決議」などがこれにあたる。もっとも、これらのアジェンダは、「小さな政府」的政策と「大きな政府」的政策のいずれかに截然と画定することは難しいもの

ではあるが。

ところで、村山内閣期の政策過程のいまひとつの特徴は、政府や行政機構に対するガバナンスの整備が意識されたことである。一見すると、巨額の国債発行や住専問題への対応など、政府・行政機構のガバナンスの観点からは疑問符のつくような政策決定も散見される。しかしながら、この時期には、行政改革委員会が行政改革委員会設置法に基づいて総理府に設置され（1994年12月）、「規制緩和推進計画」が閣議決定（1995年3月）されている。規制緩和アジェンダは、同委員会による「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」（1995年12月）、さらには「行政関与のあり方に関する基準」（1996年12月）へと繋がっていく。

いうまでもなく、規制緩和のアジェンダは、細川内閣が閣議決定（1994年2月）した行政改革大綱「今後における行政改革の推進方策について」、さらには第3次行革審にまで（さらにいうならば第2次臨調にまで）遡る課題を引き継いだものであり、村山内閣期に突如として浮上してきたものではない。だが、これらの課題は、村山内閣期にも政策アジェンダとしてある程度強く意識されざるをえず、後の橋本内閣期に本格化する規制改革潮流を準備する環境を醸成した。その意味で、規制緩和をめぐる動向は、村山政権下における第3の政策軸といってもよいものと思われる（これら一連の動向については、1990年代の規制緩和・規制改革として、後章で改めて述べる）。さらに、行政改革委員会は、発足後直ちに、かねてより国政レベルの課題とされてきた情報公開法制の整備の検討に着手し、行政情報公開部会を設置している（1995年3月）。こうした一連の政府や行政機構に対するガバナンスの強化は、「市民社会<sup>1)</sup>」の存立を前提としつつ国家機軸の統御手段を整備することを目指すばかりではない。むしろその裏面に、強力な執政府による国家目標の設定とその確実な執行への志向を保持するものといつてよいのであり、その意味では、ここにいう「市民社会」と緊張

1) ここにいう「市民社会」とは、たとえばユルゲン・ハーバマスのいう「自由な意思にもとづく非国家的・非経済的な結合関係」を指すものである。こうした「市民社会」の考え方を手がかりとして、たとえば、星野英一『民法のすすめ』、岩波書店、1998年、特に第4章、及び吉田克己『現代市民社会と民法学』、日本評論社、1999年、特に第2章、を参照されたい。

関係に立ちうるものである。

さらに、村山政権期の特徴は、自民党単独政権期には十分に取り上げられることのなかった政策課題が陽の目を見ていることである。先にあげた被爆者援護法の制定、水俣病被害者救済措置の決定などがその典型であるが、後に議員提出法案として国会に提出される特定非営利活動促進法案、いわゆるNPO法案を作成するための与党3党プロジェクトチームが組まれていることが注目される。同法案はその立法過程に短くない時間を要し、結果その可決成立は第142国会にまで下ることになるが、法制定の機運は95年1月の阪神淡路大震災によって一気に昂揚したものである。また、単独政権期の自民党には見られなかった妥協的姿勢が随所に見られたという点で、立法動態の決して小さくはない変化を示すものといつてよい。これは、上に述べた「市民社会」の存立を前提としての国家機制の統御という側面を豊富に含みうる立法動向といふことができよう。付言するならば、この法律は、従来は国家や政府によって担われるべきとされてきた‘公的領域’に、非政府アクター（「市民社会」のアクター）がコミットする社会を構想しようとする考え方に親和性をもつものである。その意味で、55年体制下の立法動態では殆ど考えられなかったような法案が可決成立した事例としても注目されるのである。

本章では、自社さ連立政権期の政策課題とそれへの政権の取り組みを、非自民連立政権期のそれとの対比で考察する。検討の対象とするのは、(i) 税制改革のあり方、(ii) NPO法成立にみられる「官の相対化」の現象である。

## 2. 村山政権期における税制改革のありかた

### (1) 内政課題としての税制の重要性

本節では、村山政権期における税制改革の方向性、そして政権と大蔵省の関係のあり方を検討の対象とする。特に、同期の税制改革（とりわけ消費税率の引き上げ）の検討を通じて、社会党の政策の平準化（他の中道政党、保守政党との質的差異の無化）を明らかにする。

さて、財政当局の機能には、大別して、歳入を司る税制部門と、歳出を管理

する予算編成部門がある。戦後日本の財政当局として、「官庁の中の官庁」とも言われてきた大蔵省において、前者は主税局が、後者は主計局がそれぞれ管轄してきた。

税制が内政課題のなかでも最も重要で、かつ社会的な影響の大きなアジェンダであることにつき、異論はなかろう。中央政府の機能と役割が質量ともに著しく拡大深化した現代国家において、国家運営コストの増嵩は不可避である。また、議会の中核的機能に、立法機能とならんで、予算議定機能が位置づけられることから分かるように、税制と民主主義は不即不離の関係にある。そもそも、議会制民主主義の母国たるイギリスにおいて、議会発展史の端著は、国王に対する課税同意権の確立に求められるのである。

政府の機能領域の拡大と深化は、20世紀において顕著となる。いわゆる行政国家化の現象の端緒は、2つの世界大戦と、それらに挟まれる世界的大恐慌に求められることが多いのであるが、第2次大戦後も、西側先進諸国の「福祉国家コンセンサス」は、政府機能のさらなる拡大を許容した。国家の役割の増大は、当然に財政規模の拡大と制度の複雑化をもたらすが、戦後の安定的な経済成長は、これにたえる環境を整えたのである。

政府機能拡大の趨勢が決定的な転換期を迎えたのは、1960年代後半以降の世界的な低成長へのシフトと、70年代の深刻な石油危機であった。これらの変動は、政府活動の源泉たる租税収入が長期的減少の軌道に乗ることを意味する。ここで、各国政府は主要 (i) 行政改革や緊縮財政を柱とする政府活動の縮小と、(ii) 税制改革による租税収入の拡大、という2つの方途を追及することになる。本来、租税政策とは、国民に負担を求める価値剥奪的な性質を有する政策である。そして、税制の変更、とりわけ増税基調のそれは、既存制度の上に形成されてきた社会経済的利益の再編成を余儀なくし、<sup>2)</sup> 激烈な政治的争点を形成し、複雑な政策調整の場とならざるをえない。

## (2) 自民党税調の時代

2) 岩井奉信「税制改革の政治学」、貝塚啓明・石弘光・野口悠紀雄・宮島洋・本間正明編『税制改革の潮流』、有斐閣、1990年所収、70-71頁

こうした事情は、基本的に、日本においても同様であった。1968（昭和43）年度予算編成作業過程における「財政硬直化打開運動」に見られるように、財政当局たる大蔵省主計局の政策基調は比較的早期から均衡財政主義であったが、これは低成長期の財政当局の姿勢としては、無理のないものである。実際は、この時期、1965年不況<sup>3)</sup>の最中であって、65年後半には「いざなぎ景気」が始まっているが、財硬打開運動開始の当時、大蔵省は高度成長の再来を念頭には置いていなかった。ただし、同省をして財硬打開運動へと向かわせた最大の要因は、予算編成過程における自民党の発言力の増大へのおそれであったとされる。真淵勝は、当時の自民党を圧力源とする「財政の政治化」を予感させるものとして、2つの事情をあげる。1つは、佐藤栄作政権のキャッチフレーズである「社会開発」が、道路、住宅、治水、港湾などの社会資本整備を柱とする公共投資を志向していたこと、いま1つは、1965（昭和40）年度補正予算における国債の発行によってもたらされた均衡財政主義の崩壊である<sup>4)</sup>。

税制改革における自民党の政治力の増大という現象は、大蔵大臣の諮問機関たる税制調査会（いわゆる政府税調）と自民党政務調査会中の税制調査会（自民党税調）の力関係の変遷からも明らかである。政府税調は、行政組織上は閣僚たる大蔵大臣の諮問機関であるが、その答申は大蔵省の意向を強く反映したものであった。1960年代前半までは、自民党税調において実質的な税制議論が行われてはおらず、党税調大綱の決定も、政府税調答申を後追いつけるような内容であったとされる。これは、党税調の多くが、大蔵出身議員や大蔵政務次官経験者によって占められていたこととも、密接に関連する<sup>5)</sup>。

しかし、経済成長の鈍化は、多くの自民党議員の政治的命脈である補助金の削減圧力を発生させ、彼らの背景にある利益集団の関心は、税制の裁量的運用に集中することになる。68年の税制改正に際しては、自民党税調の税制大綱の

3) 1964年12月にサンウェーブ、1965年3月に山陽特殊製鋼、1965年5月に山一証券がそれぞれ経営破綻している。1965年度の実質経済成長率は5.7%に留まり、1955年度以降最低の数字を記録した。

4) 真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』、中央公論社、1997年、102-103頁

5) 岩井前掲2) ,79頁

決定が、政府税調答申と同日となった。72年度以降は、自民党税調の大綱が政府税調答申に先立って公表され、さらに80年代後半には党税調大綱の方向性が、大蔵省の意向を反映しつつ、政府税調答申の内容を大きく規定するに至ったのである。<sup>6)</sup>

中曽根内閣における売上税導入の試みと失敗、竹下内閣における消費税導入は、いずれもこうした条件の下にあったものである。

### (3) 非自民連立政権期の税制改革

細川内閣の1つの極となった日本新党は、その税制改革をいかなるものとして構想したのか。1993年に発表された「政策理念と基本課題」（以下、「理念と課題」は、6つの基本目標の1つとして生活者主権の確立をあげ、「（高齢者が）その豊かな知識と経験を次の世代に引き継ぐことができるような、また心身の健康を保ちながら積極的に社会参加できるような、さらに、介護が必要な時はいつでもそのサービスが受けられるような社会システムを創る」<sup>7)</sup>ことを、1大目標とする。こうした目標は高齢者福祉のための財政負担の増大を余儀なくするものであるが、そのための公的負担を担うのは、主として現役世代である。しかし、「日本の未来を開く青少年が個性豊かに各々の人生設計を描き、それに向かって努力すれば、必ず報われると信じていることができる社会を構築する」<sup>8)</sup>ことをも掲げる以上、現役世代の財政負担には明確な限度を画する必要がある。そのための税制改革が「直間比率の見直しを含めた抜本的な税制改革」<sup>9)</sup>であるとされた。その背景には、「直接税の比率の高い税制」が「現役世代の負担感を高めている」のであり、さらに「将来の現役世代に過度の負担を制度化することは社会的に危険でもある」<sup>10)</sup>とする考え方がある。必然的に、日本新党の税制改革論においては、間接税の比率の上昇が課題とされる。

6) 岩井前掲2), 80-81頁

7) 東大法・蒲島郁夫ゼミ編『「新党」全記録 第I巻 政党状況と政党』, 木鐸社, 1998年, 166頁

8) 東大法・蒲島郁夫ゼミ編前掲7), 166頁

9) 東大法・蒲島郁夫ゼミ編前掲7), 179頁

10) 東大法・蒲島郁夫ゼミ編前掲7), 204頁

日本新党の税制改革構想の概要は以上のようなものである。これらに他の7つの党が合流して8党で確認された事項が、「8党派覚え書き」（1993年7月29日、以下、「覚え書き」）であった。12の項目からなる「覚え書き」の第5の項目には、「所得、資産、消費のバランスのとれた総合的税制改革を行う。所得税減税については、規模、内容、財源、実施時期について引き続き協議を続ける<sup>11)</sup>」とのみある。

8つの異なる政党が連立政権を組むのであり、またその構成も、日本新党や新生党のように、その出自からして明らかに新自由主義的な政党から、社会党のように「大きな政府」を志向してきたはずの政党までの広がりを持ち、著しく統一性を欠いたものであった。そして、実際、社会党は、非自民連立政権期において、消費税反対の姿勢を公式に崩すことはなかったのである。

#### （4）村山内閣期の税制改革

それゆえ、村山政権期における社会党の消費税率引き上げの是認は、この政権のもつ画期的な意味の1つに数えられてきた。自社さ政権の首相が輩出し、その意味では政権の首班にあたる社会党ではあるが、非自民連立政権の中で一貫して消費税撤廃の姿勢を維持してきた政党でもある。

村山内閣発足当初の与党3党の税制改革への姿勢は、およそ以下のようなものであった。社会党は増税反対で党内が一致する一方、消費税制内の特例措置の是正に前向きであり、自民党は増減税一体処理を支持しつつ、自らの支持基盤たる中小企業者を意識して、特例措置是正には消極的である。そして、新党さきがけは行政改革を前提としての歳出削減の主張を行う、といった構図である。この時期には、与党、政府内での税制改革の全体像が未だ明確には描かれていない。

こうした状況で、与党の税制改革議論に少なからざるインパクトを与えたのが、94年9月6日に厚生省がまとめた新「高齢者保健福祉推進10ヶ年戦略」（以下、新ゴールドプラン）であった。新ゴールドプランは、95年度から99年度の新規事業費を5兆2,500億円（うち、国費2兆5,000億円）としていたが、この数字

11) 東大法・蒲島郁夫ゼミ編前掲7), 229頁

が与党福祉プロジェクトチームから税制改革プロジェクトチームに提示された。福祉財源としての消費税増税という名目は、消費税率引き上げ容認に向けて、社会党の背中を押す強力な材料となったと考えられる。<sup>12)</sup>各党の妥協点が見えてきたわけである。また、1994年9月19日の与党税調の方針決定では、①増減税一体処理を行い、95年度減税規模を5兆5,000億円（内訳は、恒久減税3兆5,000億円と定率減税2兆円）とした上で、96年4月から消費税率を5%に引き上げる、②消費税の税率及び引き上げの時期につき、見直し条項をおく、③消費税制内では、中小企業の特例措置を廃止、縮小し、地方消費税を導入する、といった内容が打ち出されたが、この時点では、社会党の大勢は上述の時点での消費税率引き上げに抵抗していた。

しかしながら、結局、与党の税制改革大綱案は、福祉政策を強化することを前提に、社会党がこれを受け入れることとなった（94年9月22日）。その骨子は、①中堅所得者層を中心に個人所得税、住民税の累進性を緩和し、課税最低限を引き上げる、②地方消費税を創設し、消費税と合わせた税率を、1997年4月から5%に引き上げる（内訳は、消費税4%、地方消費税1%）、③消費税の限界控除制度は廃止する、④95年度、96年度の減税は、94年度と同規模（5.5兆円）とする、というものであった。

導入時から消費税への反対姿勢を貫いてきた社会党が、税率上昇を受け入れた意義は大きい。こうした事情の背景には、かつて細川内閣退陣の引き金をひいた国民福祉税構想そのものが、当初はマスコミや国民の強い反発を受けたものの、半面、急速に高齢化の進む日本社会の福祉財源の問題を認識させる機能を果たしたことがある。さらに、厚生省の提案による新ゴールドプランや、その前に細川首相自らによって発表された「21世紀ビジョン」（1994年1月1日）が、この認識を深める決定的な役割を果たした。福祉・社会保障分野を牽引してきたとの自負を持つ社会党にとり、福祉財源としての消費税という名目は受容しやすいものであったのだ。

社会党にとっても、福祉財源をいかに確保するかは、まさに緊要の課題であった。

12) 加藤淳子『税制改革と官僚制』、東京大学出版会、1997年、283頁

当時、社会党は、連立政権に埋没することを回避するためにも、独自の福祉・社会保障分野の政策プログラムを作成する必要性を痛感していた。1994年5月26日、同年2月に設置された高齢社会福祉プログラム特別調査会が、「福祉プログラム——戦後福祉社会から二一世紀福祉社会へ」（中間報告）を発表している。同報告では、「本人の自由な選択と自立・継続の尊重」が謳われ、「普遍化された社会サービスを本人が自由に選択し自立した継続性のある生活を送ることができるシステム」が提唱されているが、このシステムの構築は、「公助（公的社会保障）を中軸とした、共助、自助の重層的組み合わせによるもの」とされる<sup>13)</sup>。社会党なりに、来るべき高齢化社会の現実に対応し、明らかに勢いを増しつつあった新自由主義的な社会福祉観に対峙しようとした末の、消費税率引き上げの容認と考えることができると思われる。しかし、社会党の消費税率引き上げ容認は、結果として、新自由主義的福祉政策、及びそれと一体の税制改革が乗り越えるべきハードルを低くするものであった。

### 3. 自社さ村山政権期におけるNPO法案の契機

#### (1) 立法の社会的背景

特定非営利活動促進法（以下、NPO法）は、1998年3月19日、第142国会衆院本会議において全会一致で可決成立した。したがって、同法の誕生時には、既に村山政権はその幕を降ろしていたことになる。しかし、同法の立法を促す直接かつ最大の契機は、1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災であった。

被害を受けた自治体は勿論のこと、政府による最初動期の対応が遅れたとされる。震災直後、国土庁、警察庁、消防庁などの災害対策関連官庁の状況把握

13) なお、同報告では、社会保障と経済成長の持続をトレード・オフの関係にあるものとして捉える考え方に異を示し、年金給付や生活保護給付が高齢者や低所得者の購買力を高めること、社会保障関連支出が医療、介護、育児等の関連産業を育て、多くの雇用を創出する効果があることなどが主張されている。新川敏光は、この報告に示される方向性を、「福祉を経済のお荷物とみなす新保守主義的志向に真っ向から対立する内容」として評価している。ただし、新川は同時に、村山内閣が具体的な政策として新保守主義との対決を鮮明にしえたわけではないことをも指摘している。これらの点につき、新川敏光「歌を忘れたカナリア?」、山口二郎・生活経済政策研究所編『連立政治 同時代の検証』、朝日新聞社、1997年所収、127頁を参照のこと。

が個々ばらばらであり、首相官邸への情報伝達が大幅に遅れたため、政府が非常災害対策本部を設置したのは、震災発生後既に5時間を経過した時点であった。自然災害時には初動の対策が早ければ早いほど被害の拡大を防ぐことができるが、この時の政府の対応は迅速さを欠いたとされる。

一方、この震災では、全国各地から集まったボランティアが、避難所での医療・看護活動、食糧や毛布などの物資調達、炊き出しや清掃、瓦礫の撤去、ボランティアの派遣調整、情報提供などの活動を行い、行政機能の空白を埋めるほどの役割を果たしたと評価されている。これを契機として、ボランティア活動、あるいはそれを組織的、機能的に担いうるNPOを社会的に認知していこうとする機運が急速に高まる。

こうした機運の醸成を受けて、政党の中にも、NPOに対して簡易かつ迅速な手続きによって広く法人格を付与するなど、法的な支援の体制を整えようとする動きが生じた。1995年11月、当時の新進党が「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を、同12月には自社さの与党3党が「市民活動促進法案」を、さらに1997年3月には共産党が「非営利団体に対する法人格の付与等に関する法律案」をそれぞれ国会に提出した。これら3案は衆院内閣委員会に付託され、97年5月に審査が開始され、公聴会を経て、同年6月、衆院本会議において自社さ案が修正可決された。その後、同法案は参議院で継続審議となったが、再び野党から対案が提出され、98年1月から参院労働・社会政策委員会で審議が行われた。その結果、法案の名称の変更などの修正案が提出され、参院本会議において賛成多数により修正可決され、再度衆院に送付される。かくして、本節冒頭に記したように、98年3月19日、衆院本会議で可決成立に至ったわけである。

この法律の最大の特徴は、いわゆる政府提出法案としてではなく、議員提出法案として審議され、成立をみたことである。なぜならば、かねてより、立法過程における与党・内閣の政策策定能力の不足がしきりに言われ、かかる状況を打開するための有力な処方箋として、議員立法の意義が説かれていたからで<sup>14)</sup>

14) たとえば、五十嵐敬喜「今なぜ議員立法か?」、法学セミナー499号、23-26頁

ある。

## (2) 与党間の合意

実は、NPOに対する法制面からの支援という課題に対して、政党よりも中央省庁の方が先に反応している。経済企画庁を座長として関係18省庁から構成された「ボランティア問題関係省庁連絡会議」がそれであるが、しかしこの連絡会議による中間報告は、税制優遇措置は盛り込んだものの、対象をボランティア・公益活動に限定し、さらに認可主義を採るものであり、従来の政府の立場を大きく超え出るものではなかった。これに対して、新進党は95年3月に党内に専門委員会 NPO PARTNERS を立ち上げ、河村たかし議員を中心に議員立法のための作業を開始している<sup>15)</sup>。その際、河村は衆議院法制局に足繁く通い、法案作成のための準備を行っている<sup>16)</sup>。与党3党が与党NPOプロジェクトを立ち上げた<sup>17)</sup>のも、これとほぼ同じ時期（1995年2月15日）である。さらに、この頃には、民間70団体で構成される「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」が、各政党に対して、積極的に立法化を働きかけている。

さて、自社さ連立与党の中では、いくつかの法的論点をめぐって、自民党と社会党、さきがけの間に溝が生じていた。主要な論点は、①法人格の付与は準則主義か認証か、②法人格付与の要件として「公益の増進」を要するの否か、である。特に「公益の増進」の要件は、その「公益」の含意をめぐり、これに保守的な匂いを感じたさきがけから、強い反発が出ている。

こうした問題意識は、新進党にも共通していた。すなわち新進党は、①民法上の公益法人の設立には許可主義が採られており、主務官庁の自由な判断に委ねられているため、現実に法人格を取得できるのは多額の資産や実績を有する団体や、主務官庁の意向に沿った活動を行う団体に限られないか、②非営利団

15) 新進党は、1994年の結党大会で公表したパンフレットの中で、「民間の活力を生かす立場から、その役割が世界的に注目を集めている民間非営利公益セクターを積極的に創造し、多様な価値観の受け皿づくりを行う」と述べている。東大法・蒲島郁夫ゼミ編前掲96),166頁を参照のこと。

16) 河村たかしインタビュー「NPO法案をこう考える」、経済セミナー489号, 53頁

17) 自民党からは能代昭彦ら6名, 社会党からは五島正規ら4名, さきがけからは堂本暁子ら2名が参加している。

体一般に対する法人格の取得の途が開かれていない、等々を強調したのである。<sup>18)</sup>

法人格付与を準則主義によって行うか認証によって行うかについては、社会党とさきがけは強く前者を主張し、自民党は後者を主張した。<sup>19)</sup> 準則主義に立てば、法律に規定される要件をすべて満たし、登記しさえすれば法人格を取得できることになる。これは主管官庁の行政処分の裁量を狭め、官庁の介入余地を小さくする効果をもつものである。結局、法案では、認証という表現に落ち着いている。「公益の増進」については、民法34条にいう公益非営利の団体とするのか、あるいは民法34条の枠外の、つまり「公益性」にとらわれずに非営利の団体一般とするのが議論となった。既に述べたように、さきがけからは、官庁による「公益」要件の認定に付随する裁量の大きさが、市民団体の法人格取得を妨げてきたという主張がなされた。こうした論点は、第142国会参院労働・社会政策委員会でも問題となり、<sup>20)</sup> 結局「公益」という言葉にかわり、「不特定かつ多数のものの利益」という表現が法案の文言に盛られた。

また、NPO法においては、民法34条の厳格な許可制度に対して、特定の活動分野を選び出して簡易に法人格を取得できる制度をつくるという理由から、特定非営利活動法人の活動が、①保健、医療又は福祉、②社会教育、③環境保全、④国際協力、等々12の分野（特定非営利活動促進法 別表2）に限定される。

さて、これらの立法過程は、市民団体への政府介入の契機を広範に確保したい自民党と、準則主義に基づき政府の介入余地を狭めようとする社会党・さきがけとの間に距離をつくったもの、<sup>21)</sup> 与党3党は相互に譲歩し、「市民活動促進法案」の提出を果たしている。その最大の理由は、NPOへの関心をもつ有権者を含む無党派層をいかに取り込むかという自民党の課題から出た戦略であろう。しかし、この法案の提出は、自民党の意図を超えて、単に同党の対有権者戦略以上の意義を有していたと思われる。

18) 石村紀子「NPO法案」、法学セミナー499号、52頁

19) 能代昭彦『日本のNPO法』、ぎょうせい、1998年、22頁

20) 有馬嘉宏「特定非営利活動促進法について」、ジュリスト1138号、44-45頁

21) 谷勝宏「NPO法の立法過程の検証——国会における制度・慣習と与野党の政党間調整過程——」、法社会学第51号、193頁

### (3) 非政府アクターとしてのNPOの意義

その意義とは、NPO法の登場が、「政府機関以外の主体が‘公的（パブリック）な領域’を担うべきこと、あるいは担いうる」ことの意義が、その立法をめぐる言説を通じて強調されざるを得なかったことにある。ここでいう‘公的な領域’としては、たとえば、公共的サービスの提供、政府権力の監視、あるいは政策策定や（政府の政策にかわるオルタナティブ的な）政策の提言といったものさえ構想されうる。非政府機関がこうした機能を担うという構想は、「国家による公共性（公的な領域）の独占」の論理からは到底出てこないものであろう。

こうした言説において、NPOの法的承認による非政府アクターの活動の豊富化は、また、市民団体による公共サービスの補完や政府の監視等を通じて、多元的な市民社会、成熟した民主主義社会の形成に寄与するものとされる。<sup>22)</sup>ただし、NPOの役割論として、「行政の補完的機能をはたすべき」とする考え方や、「行政からは独立した、非営利ではあるが独自の財やサービスの提供機関である」<sup>23)</sup>とする考え方とならんで、「行政の代替もしくは下請け」とみる考え方があることから了解されるであろうように、行政減量化のための下請け機関とならないためのNPO側の自己拘束、自己練成が求められる。こうしたいくつかの課題をも含めて、政策過程に関与する主体としての非政府アクターの認知という動向が、地方分権の動向や一連の規制改革の政治過程など、90年代の広義の行政改革の方向性と同じ指向性を有していることは、間違いなからう。

## 4. 「国家機能の再編成の時代」の足音

村山政権期の税制改革と社会党の政策的平準化、並びに政策過程に強力なインパクトを及ぼしうる非政府アクターの認知という動向は、「新自由主義的な国家運営への一大抵抗勢力の無力化」という事態と、それとは一見相反するようにも思われる「官の相対化」という2つの現象を徴するものである。その意味で、村山政権における政策アジェンダのいくつかは、次に来る橋本政権期に

22) 辻村みよ子「市民の政治参加——国家像の変容と「市民主権」・NPOの可能性」、ジュリスト1133号、68-69頁

23) 松原明「NPOを支える制度とは」、都市問題第88巻第4号、74頁

本格化する「行政改革の時代」の1つの、しかし枢要な側面を予言するかのようである。この「行政改革の時代」における国家機能の再編という課題は、いかなる社会を構想するのか。これが、次章以下の検討の焦点である。