

本田財団レポート No.12

## 公共政策形成の問題点

埼玉大学教授 吉村 融

## 講師略歴

吉村 融（よしむら・とおる）

昭和5年 東京に生まれる。

昭和27年 東京大学文学部哲学科を卒業。

現在 埼玉大学教授(政策科学研究科)

専攻 政策科学, 科学・技術政策論

著書 「行動科学入門」(講談社)

「情報化社会と行政」(第一法規出版)

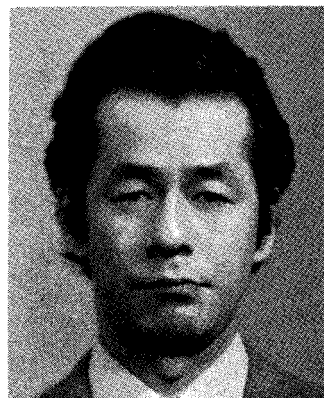
「知識と思考革命」(学習研究社)

はじめ多くの著書がある。

このレポートは昭和54年9月20日、国際文化会館において行なわれた第8回本田財団懇談会の講演の要旨をまとめたものです。

## はじめに

私は公共政策形成の改善とそのため問題点というものを、大学で研究しています。その究極のねらいは、我国の行政府の政策形式能力を高めぬことには、80年代の国際社会の内で非常に危機的な状況になる、という認識を持っているからです。本田技研のような民間企業の中で、それぞれ活力のある活動をなさっている方々からご覧になると、今日私が話すことは信じがたい、という感想をお持ちになるかもしれません。また行政府における我々の偉大な先輩に当ります方々からご覧になると、若造の研究者が何を言うかという面もあるかと思いますが、そのご無礼をあえて承知の上で、いくつかの問題点を説明したいと思います。



私どもは究極のねらいとして、日本の行政府がある種の行政改革をやらねばならないと思っています。それには、私どもは評論家ではありませんから、ただ問題をおもしろおかしく解説したり、文書にしたりすることでは満足しません。やるからには私どもが考えた戦略が、現実に日本の行政府を動かさなければ役に立たないわけで、役に立たない場合には私ども政策科学を研究している者はその鼎の軽重を問われますから、今慎重に考えておるところです。

政策形成のプロセスというものは、広く考えますと実は行政府のみではなく、立法府における決定過程をはじめ世論あるいはジャーナリズムの活動等まで、また狭義の政治活動を、さらに国民各層の動きというものを含み込んだ非常に複雑な動きをする一連の政治過程なのです。ただ戦略的に考えるならば、私どもは狭義の行政、特に行政府における政策形成というもののプロセスに問題があると考えますので、その改革のためのモデルを今考えておるわけです。

## 日本の行政府に対する評価

### ● ジャパン・アズ・ナンバーワンとOECDレポート

話は変わりますが、日本の行政府に対する評価について国内ではあまり研究している方がおりません。新聞で表われる限りの考え方というのは、最近の財政危機を背景にして我国の行政というものがあまりに拡大しているため、それを量的に軽減し、財政的に負担の軽い行政を成すべしという声がジャーナリズムあるいは野党からも出ていますし、与党の中でも起っています。

それから外側からの意見というのは、皆さんすでにお読みかと思いますが、

例のエズラ・F・ヴォーゲル氏の「ジャパン・アズ・ナンバーワン」という本がタイミング良くと申しますか、タイミング悪く翻訳され、爆発的な売れ行きを見せております。その中で彼は、日本の政治決定のグループとして政治家のグループと高級官僚のグループを摘出し、やや似た分析であります、そのいずれもが非常にうまく機能していると言っています。つまり優秀な、基礎的能力を持った有名大学の法学部出身の高級官僚は、非常に狭い門に入り、巾広くいろいろな部門を回りながらジェネラリストとしての訓練を受け、総合的な判断力あるいはリーダーシップを身につけ、そして自他共に許す評価のプロセスを経て局長になり次官に上っていくことをアメリカとの対比によって、非常に高く評価しています。

政治家もまた無名の者が急遽大統領に選ばれるようなドラマティックな事は日本ではおこらず、官僚からあるいは根っから政界を志した人達も、高級官僚がジェネラリストとしての訓練を積んで昇進していくと同じように、与党の中において派閥の閥務に従事し、政務調査会において政策づくりの作業にたずさわり、同時に国会対策の面においていわゆる国対族としての訓練を積み、その積んだ人達が政務次官を、さらに与党の政調部会長を経て行くことによって、派閥の領袖になりやがて選ばれて総理になる。つまりジェネラリストとして巾広い見識を持ち、リーダーシップを持った人間が上へ登りつめていると言っています。

財界また然りで、その様な分析をして我国における政治的決定というものが、非常にうまく行なわれているということを、アメリカに対比して言っているわけです。そして彼はそれを、アメリカの行政府あるいは立法府を含み込んだアメリカの社会的意志決定のメカニズムに対して、日本のメリットをあげる事によってアメリカに警告を与えるという意図であります。ところがその中で、あきらかに彼が見落している点がいくつか有りますが、これは後ほど指摘します。

それから、これと対照的な本としてぜひ皆さんにお薦めするのは、OECDの「我国の社会科学の開発とその利用」というレポートです。このレポートでは、行政府における社会科学あるいは高度の専門的知識の利用の不成熟、あるいは未成熟という点を指摘しており、これはヴォーゲル氏の評価とは全く対照的なのです。

### ●近年の日本の行政に対する課題

私は戦後の日本の行政というものを見ておきますと、従来の受け身的な消極的な行政から、積極的な行政に否応なしに経済成長とうらはらに変質してきておると思うのです。60年代以後になりますと、非常に複雑な社会問題というものが顕現化してきますから、行政はこれに対し積極的な問題解決の能力というものを期待されてくるわけです。

そこでその問題解決のためにどういう要因が考慮されねばならない

かと申しますと、第一に各省庁の所管業務にまたがるようないわゆるインターデパートメンタル(interdepartmental)な政策事項が増えますから、個々の政策体系では被いきれず、政策体系間のコーディネーションが必要な要因となってきます。

また第二に変化が非常に激しい社会環境の中では、政策というものには予見的な政策体系が確立される必要があります。これらに対し、我国の行政府はうまく対応しているかという点で問題があります。

私は、ヴォーゲル氏が日本の行政府がうまくいっていると思ったのは、第一に彼の周辺にいる日本研究の社会学者が日本を非常に意識し、日本の産業政策が非常に効率よく働いて、アメリカの産業を場合によっては打ち負かす力が出てきたと考えたからだろうと思います。従ってそれらの日本研究は、通商産業省の産業政策を中心としたものでありますが、しかし彼らは科学者ですから、実際の政策事項についてはおそらく無知に等しいと思うのです。

第二にジャパノロジスト(日本研究者)というのは、アメリカでは第一級の社会学者ではありません。ライシャワー氏も然りです。私の感じでは、第一級の社会学者が日本の研究をしないのは、ちょうど日本で第一級の社会学者が、言葉の語弊があるといけません、韓国や台湾の研究はやらないというのと同じです。

通商産業政策について申しますと、私は戦後の日本の行政の中で期せずしてうまくいった分野であろうと思います。たとえば自動車産業について、我国の産業政策を高く評価する声がありますが、これは通産省が意図的に自動車産業の育成を当初から行ったわけではありません。当初の通産省の主流は、自動車はトラックだけでよく、乗用車の生産は合理的でなく、繊維で儲けた金で先進国から乗用車を買えばよいと考えていたのです。例外的に非常に燃えた、国を憂う先見性を持った少数の非エスタブリッシュメント(disestablishment)の官僚と、自動車業界の非常に変わったやはりエスタブリッシュメントでない意欲的な技術者・経営者が、先見的に敢てこれを行ったのです。我国の産業政策は、その後それに乗ったまでのことなのです。しかし客観的に見るならば、産業政策ではこれに成功しました。

しかしそれでは科学技術政策においてはどうかというと、これは全くだめなのです。そのみじめな結果というのが、現在の我国のエネルギー政策であり、原子力政策であります。それから私が見るところ、今の行政府の中で積極的な政策形成能力が劣っていたために誤ったと言われる最たるものは、郵政の通信政策であり、文部省の教育政策であり、厚生省の医療・福祉政策であると思います。ワースト・スリーと言え客観的にそういうことになろうかと思えます。農業政策もこれまたうまくいってるとは思えません。

## 公共政策の問題点

### ● 行政の直接介入

どうしてそういう状況が出てくるかといいますと、行政ニーズが拡大し積極行政に入る場合、直接介入的に政府が丸抱えで、産業なりあるいは教育に手を染めるといふ行政のアクションの問題です。

教育政策を例に取ってお話しますと、一貫して我国の文教政策というのは、明治以降の初中等教育の政策の拡大の上にあるわけです。現に今でも文教予算の3分の2は義務教育費です。そして初中等教育をどういう形にしたら日本が明治以来欧米先進諸国に追いつけるかと考え努力したかと言うと、全国津々浦々、北海道の端から鹿児島、さらに当時は日本の領土であった台湾の果まで、同一レベルの教科書を使い、同一レベルの学校の施設を整備し、同一レベルのライセンスを持った教員を配置し、ボトムアップをはかるといふやり方です。

それは何かと言いますと、教育活動を律する法体系を整備し、施設を整備し、そして教科内容に至るまで事細かに基準を設けて指導要領というものを徹底し、ホモジニアス(homogeneous)な教育というものを全国に普及させたのです。その成果は確かに義務教育においては、ユネスコの調査等を見ても我国は最高水準にまで昇らせたのです。そこでそのパターンに文部当局は非常な自信と自負を持っているわけです。そして戦後の技術革新を迎え、高等教育の拡大を行う場合にもそのパターンを踏襲しています。これは後でまた述べます。

そしてそういう政策作りがどのような形で行なわれたかと言うと、ヴォーゲル氏が指摘しています、ジェネラリスト優先の安定した組織の中で、先見性を持ち、政策のオルタナティブ(alternative)を持って決めてきたのかと言うと、そうではありません。複雑な圧力集団との対応等の中で、そのヴォーゲル氏がほめるところの我国の優秀な高級官僚は、敢て言うならば、経験と勘と短期的バランス感覚にのって処理して来たわけです。つまり医者が足りないから医学部を増やせ、理工系技術者が足りないから理工系を増やせという世論が出て、国会の文教族がこれをバックアップし、それに乗ったのです。しかし中味において、その評価を今だかつてやった事がないのです。

つまり政策決定の際に一番配慮される事は、短期的バランス感覚と経験なのです。その積み重ねの上に政策体系らしきものが出来てきた、というのが過去のパターンなのです。

### ● 法制定主義

こういう状況の中で、それと裏腹にどういう事がポイントになるかという

と、これは欧米人には理解できない法制定主義という一つの考え方、フィロソフィーが行政の内に徹底しているということなのです。それはおよそ政府が公の金を使い、公な問題について行動を起す場合、その裏付けに法の体系による正当性の保証が必要だと考えるからなのです。従って細かい基準と森羅万象が法体系の中に入らねば気が済まないし、そうでないと何か誤ちを犯すんじゃないかという共通した認識と完全主義になるのです。

一例を上げますと、大学という公共機関がどれだけたくさんの法体系に囲まれているか、その活動を営んでいるかといいますと、上は憲法の箇条の中にすでに教育に関わる事があります。そしてそれを受けて法律がありますが、国立大学だけを例に取っても、教育基本法という親元の体系があり、それから学校教育法、国立学校設置法、その他行政機関の職員に関する法律があります。その次に法律に準ずる政令というものがあります。法律は国会の立法府の正当化を必要としますが、政令は閣議で決定できるものでして、学校教育施行令、大学設置審議会令、学位の名称まで決めている学位令、それから国立大学の付属の学校に関する政令、さらに行政機関職員定数に関する政令という様な政令があります。また一つ下のランクに法体系として省令というのがあります。これは学校教育法施行規則、多くの大学で教官が新しい事をやろうとするとひっかかってあまり新しいことが勝手にできぬようにしている大学設置基準、大学入学資格検定規程、大学の設置および認可の申請手続きに関する規則、つまり様式まで決まっておき、それから学位規則、各大学学部 学科をどう置くかという国立学校設置法規則まで全部省令で決められているのです。それからさらに下りますと、厳密に法律とは申せませんが、法的な規範力を持つものとして訓令・告示という段階があります。ここでまた細かく規定しています。そのまた下に、要項・通達・通知というものがあります。これまでを含みますと、一つの国立大学が維持されそれが教育活動を行うに当たっての守られるべき法の体系というものは、この20センチもある分厚い本になるのです。

こういう法を制定するということが、我国の社会においてもものごとを認知し制度化するということになります。つまり一例をあげますと、最近においては専修学校制度というものがあります。これは各種学校というもので、洋裁学校のような花嫁にもんぺの作り方を教えていた学校が、社会的ニーズによってデザイナーを養成するようになってきました。また大学における外国語教育というものは余り良いものでないので、賢明な学生ははるかに効率の良い会話学校に行くようになってきました。そこで各種学校は社会において重要な役割を果していると、先づジャーナリストが騒ぎます。そうすると学校当事者達も騒ぎ、そして社会が必要としているのだからとして、与党から野党まで国は金を出すべきだといひだします。

そうするとどういふ事が起るかという、文部省の中ではそれをとらえてなるほどしからはお金を出そうではないかとなり、我国の予算がそれで増えても、短期的バランス感覚からいけばそれは乗る話であると考えています。

与党から野党までそれは推すということになれば、こたえられない話ですから、筑波大学を作るよりもよっぽど簡単な事であります。

そこで専修学校制度という制度を作ります。制度というのはどういう事かと言うと、学校教育法にいう学校は大学・短期大学と並んでおりますが、そこに入っていないものは社会的に認知されないわけです。そこで認知する形にするにはどうするかというと、まず定義がくる。そしてその専修学校の目的は何かとなります。花嫁学校・華の学校から外国語学校までを、同じ定義では被えぬものをあえて被うとすれば、実社会において有効な目的を作り、そして第一種・第二種とカテゴリー分けをします。そういう制度を完備することによって、初めて政府は補助金を出し得るということになるわけです。そのために膨大な専修学校制度というものを規定する。また省令から始まって、末端は通達・通知に至るまで、これまた膨大な量が増えるわけです。

そういう活動を通して、初めて政府が政策をやったと錯覚するわけです。その結果はどうなるかと言うと、個性が失われるのです。お金を貰うには一定の基準に合わなければいけません。この基準は文部省の学校の設置基準というもので、極めて細かい所まで決められているのです。例えば各種学校第一種の場合には、学生何人に対し土地何平米必要等のように規程するのです。それはなぜそこまでやるかと言うと、悪徳の学校が出て、たとえば火事で事故を起した時国会でつるし上げられ、文部省は何をやっていたか、何でそのような学校を認可したかということになるからです。

これは明らかにオーバー・コミットメント(over commitment)なのですが、行政府内にいる人間はその空気の中で生活しているため、少しもその不思議さに気付かないのです。つまり法を制定し、その法というのは森羅万象を被うように完璧主義のもとにと考え、その中でものを位置づけるのです。その位置づけに従って政府は補助金を出すとか、研究費をつけるとかするのです。このことは一面から見ますと客観主義なのです。つまり個々の課長や係長の恣意的な判断でものをやっては誤る恐れがあるので、大学の認可に当っては厳密な設置基準をしき、それに従えば誤りは無かろうと考えるのです。つまり行政における政策判断というものは、没個人的でなければならないと思っています。それから誰かに問われた時、客観的な尺度で行っていると示さねばならないこともあります。

そこでその結果は、非常に画一的な行政にならざるを得ないということになります。ここに我国の行政における完璧主義、誤りは行政においては本来無いという前提が、暗黙のうちになされておるわけです。

こういう膨大な法を制定することによって、行動を起すというやり方が省庁によって少し違いがあります。例えば通産省が我国の産業政策を起すのに当って、これ程のことはやっております。むしろ成功した例は間接的な介入であります。間接的な介入ということは、最低限の基準は設けるけれど、後は様々な誘引政策によって民間を喚起するというやり方です。ところが教育政策の場合は、幸か不幸か明治以後全面的にオーバーコミットメントを行っ



ているのです。その最悪なものは教科書無償配布という制度です。このために政府は多額の金を支出しますから、大蔵省との協議が必要です。従って事細かい規準を設け、非常に画一的な教科書になってしまうのです。

それから私学援助が悪い例の一つです。この援助によって、私学の良さは現在なくなってしまいました。私学振興法という法律を作り、私学振興財団という財団を作り、またその取り扱い実施細則まで全部決まっていますから、要は客観的に人数の多い教員を持ち学生を持つ大学に金が行き、小さいけれどユニークな教育を行っている大学には金がいけないという結果になるのです。この法制定主義、それによってのみ政府活動は保障され正当化されるということは、法治国家ですからある程度はやむを得ないのですが、これほど細かにこれぐらい徹底した国は世界に日本だけだと思われます。

### ●ジェネラリスト優先の人事慣行

次の問題点というのは先程から述べています、ジェネラリスト優先の今の人事慣行の中で、本当に政策分析をやり得る行政官が育っているか否かということだと思えます。

ヴォーゲル氏は東大の法学部等において、行政の法について基礎的な教育を受けた者がと分析していますが、これは非常な誤りで、東大の法学部では当初から一貫して、実は行政にかかわる法と政策の接点ということはあまり教えてないのです。司法界に伸びていく人にとっては、かなりの基礎的教養を我国の大学は与えていると思えます。また民法その他個人的な司法に関しては、かなりの部分が教えられていると思うのですが、行政府においての法の役割りについての考察というものは、ほとんどの大学において行なわれておりません。わずかに最近東大で、例外的に法政策学を研究している教授が一人いますが、その程度で全ての行政官は、役所へ入ってからオン・ザ・ジョブ・トレーニングでそれを勉強していくわけです。この外から見れば非常に良い社会的習慣も、その中ではエキスパートすなわち優れた分析能力者は育ちにくいのです。

### ●弱い調整機能

その事と裏腹に我国のもう一つの要因は行政府あるいは内閣において、調整機能というものが非常に強化されにくいという点です。これは我国のユニークな内閣制度からくる要因が強いのです。

現在総理府所管の庁と名のつく所は、経済企画庁、国土庁、科学技術庁等があります。その中で科学技術庁を例にとりますと、1950年代に、日本では優秀な技術官僚が育ってきたという要因と、アメリカが当時ソ連が打上げたスプートニック・ショックのため、強力な科学技術政策が必要と考え、大統領府の中にタスクフォースとしての科学技術局を作り、そこにエキスパート

を集めて、各省の科学技術行政というものを調整し、強力に進めたという教訓から、ある種のイミテーションとまでは言いませんが、そういう性格付けで作られたと思います。

ところがアメリカでは行政の権限は憲法上大統領に集中しており、各省庁官は文字通りセクレタリーであって、場合によっては閣議すら開かずともよいようになっています。また予算局は我国の大蔵省主計局と行政管理庁の行政管理局とを合わせたようなもので、やはり大統領府のやや制度的にルーチン化された局としてあります。そこで大統領、科学技術顧問イコール局長、および予算局長とのトライアングルにおいて、かなり強力な政策決定ができるメカニズムとなっています。

ところが我国の内閣というのは、各省の大臣が内閣という合議体のなかで共同の責任を負っているものであり、総理の権限というのは戦後だんだん弱くなっておりまして、ですから話は飛びますが、ロッキード事件で田中さんの行政権限を云々するのは無理な議論でして、我国の内閣制度というものは一貫して変わっておりません。

そしてここに大蔵省というやや別格の省があるわけです。こんな矛盾した話はないのですが、例えば医療の研究開発に関して、学術政策に責任を負っている文部省と医療政策に責任を負っている厚生省との調整を、科学技術庁がするのなら話は解るのですが、そうではなく文部省と科学技術庁は大蔵省の主計局の同じ主計官の所へ説明に行くわけなんです。すると主計官というのは持ち分が決っておりますから、その中で文部省が増えれば科学技術庁が減ると、科学庁が増えれば文部省が減るという話になるのです。実質的調整は、何ら当該分野について専門的知識を持たない主計官の査定にゆだねられるというのが現実なのです。

実状から申しますと、新聞等で内閣の予想顔触れが出ますと、その時一番軽い官庁である科学技術庁にしばしば女性が当てられます。それがいかんということではありませんが、ジャーナリズムも科学技術庁の役割りというもの軽く考えているということです。その結果内閣そのものにおいて調整機能というものは非常に弱いものなのです。

### ●直接介入か否かのけじめ

次の問題点は、直接介入型のオーバー・コミットメントを行ってよい領域と、行ってはいけない領域とのけじめがつかないということです。

たとえば研究開発の例が一番良い例だと思います。具体的にお話ししますと、私の大学で校舎を建てることになり、省エネルギーの時代ですから、通産省もすすめるソーラシステムを着けたいと予算要求をしたところ、エネルギーについて問題意識のない文部省はまだその段階ではないと行ってきました。通産省では他の所管だからいえないと聞いています。しかし通産省ではソーラシステムの開発担当官が置かれ膨大な金を使って、おそらく工業技術

院を使い研究開発のため民間に補助金を出し、直接手を出しているのです。私はそのような直接介入の方法は成功しない、又今まで成功したためしがないと思います。

一番成功する例は、たとえば今大阪において空港をある所に作るかもしれないというのろしが立っただけで、各建設会社はその分野の技術開発に自主的に多額の投資をしているのです。ソーラシステムとて同じなのです。政府は今後公共的な分野において、造る建物は全部それを採用するであろうというアドバルーンを上げればいいのです。そうすると各建設会社・関連業界はだまっけていても開発のための投資をやるのです。そしてつまり政府は調達というものを通して、民間の研究開発投資を刺激するというやり方であり、これは間接的な行政指導でなのです。

ところが我国はその間接的行政指導がへたで、必ず手をつけ補助金をつけ丸がかえにかかえるという研究開発をやっています。その最悪の例が原子力です。今度科学技術白書が出ましたので分析すると解りますが、メジャーおよび電力会社は何らの研究開発費を出していないのです。全く親方日の丸で、研究開発においては国におんぶしているのです。これは私は邪道だと思います。過去たとえば自動車産業の様に技術開発に成功した例というのは私は明らかに自動車産業について政府は初め冷やかに扱っていたと思いますが、そのようにむしろ政府が初め冷やかにしている所が本当の開発力を身につけるのです。ところが科学技術庁を始めとしてその関連業界すべてが、80年代に省エネルギー型産業に転換するために国は金を出せ、研究開発投資は全体で国民総生産の3%を用意せよ、しかも民間と国との投資比率は国が非常に少ないので国は50%あるいは60%に伸ばせ、という暴論を何らはばかることなくいっているのです。それらがすべて直接介入的なことになったら、いったいどういう事になるかということ私にはぜひ皆さんに真剣に考えてほしいと思います。

### ●許認可業務

また直接介入的に乗り出す時、法を制定するための管理作業はどのくらいかかるかということも考えてほしいと思います。

先程の20センチもある分厚い法律規定を、文部省のエリート官僚はだいたい課長になる人なら頭に入っていますが、細かな所までは解らないのです。それでは誰に委ねられるかと言うと、誤解の無い様に聞いてもらいたいのですが、いわゆるノンキャリアの権限意識に結びつくのです。極端なことをいいますと、行政府で新しい政策を若い課長か又は課長補佐が作ろうと思うと、本当の敵はどこにいるかと言うと、私の感じでは野党でもなく、国民でもなく、省内のいわゆるノンキャリア集団なのです。

極言すればその絶大なる許認可に関する細かい規程を守ることで、政策作りへのコミットメントを錯覚する層というものが非常に多いということです。

今問題になっています安い政府についても、これを無視してただ定員削減をやったとしても意味のないことなのです。私は今の野党もあるいはジャーナリズムもいっている、各省定員削減あるいは配置転換ということは、非常に表面的な議論だと思います。許認可業務というのは現にあるわけです。たとえば文部省において、多くの公益法人というものを年中チェックしていなければいけないことは法律で決まっています。定員をいくら削減されても、現に法律があって許認可の業務を持っている所の人員は削減できません。あつかう件数からいえば、明らかに多くの業務があるからです。ではどこが削られるかという調査部門とか、企画部門とか、肝心のたとえば文部省で言いますと、本当に教育政策をやるべき企画立案が先に減らされるのです。ということは必要な分野の定員が減り、許認可業務等のルーチン・ワークの分野が増えるということになります。この質の議論をどなたもなさらないということが問題なのです。

### ● 法制定主義の裏目

その意味で法制定主義が裏目に出た例をいくつかお話いたします。私学助成は先程話しました様にその1つです。これは与党から野党までの国会議員が、特に遺憾ながら文教族と呼ばれる中の私学出身の方が議員立法を行い、その結果私学振興財団を作り、現在では2,500億円ぐらゐの金が出ています。この中でそれを申請したり許可したり、書類手続きをチェックするための管理経費を、私の所で算出したのですが非常に多額です。文部省の基本を国民が誤解するといけませんので、あえて今の時点で発表することはしていませんが、恐らく民間企業の方からみますと、このようなことで税金使っているのかと思われまゝ。その結果どの様なことが起きるかということ、規模の大きい大学には多額の金が行き、特色はあるが小さな大学へは行かないということになります。

遺憾な例は二代前の文部大臣が、ある特色ある私立の大学に行き講演した際、その方は気取屋ですので、その大学の外国の神父さんが無料奉仕をしているのは我国として申し訳ないとして、政府はそれに見合う金2億円をその大学に出すと演説してしまったのです。行政内ではああいうお坊ちゃんみたいな大臣を大臣と言うのですが、おとどが言った以上金を作らなければいけないので、2億円を工面して作ったのです。しかしどう工夫しても、我国の憲法上の制約から国が直接私学法人には金を出せないのです。そこで私学振興財団には私学のエスタブリッシュメントのとりまきがありますので、それを実施細則にのっとり分配しなければ不法になるということでやった結果は、その大学には1,600万、そして大部分は規模の大きい大学へ行ってしまったということです。これが実状なのです。

二つ目は先程話しました専修学校です。専修学校の画一化に通ずる制度は、私は明らかに時代に逆行するものだと思います。

第三は長岡に技術科学大学というのを作りました。これは産業界で本当に開発研究に役立つ技術者を育てようと言うことで、財界も高等専門学校の校長さんらも圧力団体になり、本来の高専を出た技術者の再研修をも狙って大学院までの一貫教育、つまり大学院を中心にした大学施設を作るということで、文部省は我々も調査会の一員として計画してきたのです。ところが最後に大学院大学だけの大学というのが、今の国立大学設置法上省令改正だけでは対処できないことから、国立学校設置法の法律改正をやらなければならないのですが、国会にかかるわけです。単独立法になるわけですから、そうなる筑波の時はそれを敢てやったのですが、長岡ぐらいの事ではそれは大変であるし、又与野党接近しておる時であり、そういう状況の下で短期的バランス感覚から考えて、これは現行法の枠内で処置しようという政策判断がそこに生まれたのです。

そうすると学部を持たない大学というのは、先程の法体系のカテゴリーの中では認められないので、別のところで同時平行で初中等教育局の職業教育科を中心に検討していた、高専の卒業生を将来再研修する学部レベルの産業大学という機関を加えたのです。理念も中味も全然別に行なってきたものをくっつけるのです。そのくっつける制度化は行政テクニクとしては、その方が手間がかからずに来るとなるとこの判断を行うのです。その結果、技術科学大学は何らの特長の無いものになるのです。

私は決して政府攻撃をやっているのではありません。我国の行政というのは今後しっかりしなければならぬ時に、こういう基本的な問題を行政府内ではなかなか反省しませんし、まわりからも声が出ないのです。しかしこういう問題があるんだということを、ぜひご記憶に留めて頂きたいと思います。

## 行政の改革

### ● 戦略モデルの設定

しからばこういう行政を改革するにはどうしたらよいかということになると、これは大変なことです。いろいろな政府の審議会に出てそういう事をいっても、それはやはり複雑な政策形成過程の中では犬の遠吠えにしかすぎないわけです。問題は立法府との関係において、いくつかの戦略と同時平行に進みませんとこれは改善できません。

そのモデルを実は今うちで考えているのですが、それでは何年たったそれを動かすかと言われると困りますが、私は次の次の首相あたりの時にそれを行なわねばならないと考えています。そして提出する以上これが実行されねばならないのです。しかしその辺はノウハウになりますので、ちょっとご勘弁をいただきたいのですが、そういう問題があります。

## ●調整機能の強化

それから二番目として重要なことは、内閣制度の中でどのようにして調整機能を高めるかということです。あるいは企画機能をどう高めるかということです。そのためのスタッフ機能をどう組み込むべきかという問題です。

我が国において、行政の縦割りというものが本当に強くて絶対にそれができないかといいますと、それは制度の問題というより、同時に、行政官の資質・能力の問題でもあると考えます。私はかなりそれにふさわしい資質を備えた人材が、ある場所につくことによって実際には変ってゆくと思うのです。これは科学技術会議等の運営を見ておりまして痛切に感じます。科学技術庁の計画局の調査官という課長クラスの専門官を、真に政策アナリストたるにふさわしいように、本気になって育成すれば調整はできるわけです。それからまたトップクラスでいきますと、牛場さんが良い例です。

## ●間接的介入の導入

それから直接介入でなく間接介入の仕組みというものを、我々はもっと学ぶべきだと思います。この点について興味ある事に、アメリカの科学技術政策の基本というのは調達政策なのです。アメリカは連邦政府が憲法上州との関係もあり、民間企業の活動に補助金を出すことはできないのです。唯一やり得るのは、国家安全保障の問題にひっかかる場合に政府は金を出し介入できるのです。つまり国家安全保障という大義名分にのみ、連邦政府は介入できるのです。

そして現に連邦政府は調達政策を中心とした介入を科学技術政策において行ったのですが、どうもうまくいかなかったのではないかという評価がここ数年来あるわけです。そしてアメリカは日本型の、丸がかえのマーケットを国が作り、そして品質管理を良くし、生産性を上げ、単価を下げて国際的に出ていく、この戦略を取りたいと思っているのです。ということは商務省という弱い役所をわが国のMITI並に育成したいという気持があって、アメリカからすれば日本はうまくいっていると思っているわけです。

ところが日本から見ますと、余りにその間接指導というものが今まで無すぎで、今まで全てが制度化し、丸がかえし、オーバーコミットメントであるという経験をつみ重ね、その結果が原子力の様になっているのです。我国は逆にそのアメリカ的なものを学ばねばならないと思います。私は日本には科学技術政策というものは無かったと思います。あったのは産業政策の一環の中にあっただけです。したがって産業界がアメリカの政策にうち勝ったというのは、そういうことなのです。

ところがアメリカは科学技術政策はあったのですが、最近でこそアメリカはインダストリアル・ポリシーということばを使いますが、最近までアメリカには産業政策という言葉はないのです。産業政策というのは本来連邦政

府にとってはタブーの領域でして、そこの差があります。従って最適ポイントというのは、日本のやり方とアメリカに典型的にみられるような型のどこかその中間に有るのではないかと思います。

日頃私は評論的にお話する気持は持っていません。評論で日本文化とは、日本のマネジメントとは、日本の政策形成とはこうなんだと言っても、そこから戦略も、解答も出てはこないのです。私はやはり実際的にものを考えますから、それをどう戦略的に操作するかという点から考えなければならぬと思います。

私は現在、行政府のいくつかの成功した例と失敗した例を調べていますが、例え成功した場合でも、私は決してヴォーゲル氏のごとく誇らかにそれをいえるものではないと思います。日本の行政府は後で振り返ってみて成功したが、しかしその時点でそういう予言性や政策判断があって行ったかという、多くの場合は短期的バランス感覚の積み重ねと、ある感と、そして少数の国を憂う燃えた例外的な官僚に依存していたというのが当たっていると思います。

どうもありがとうございました。

## 本田財団レポート

- |       |                                    |        |
|-------|------------------------------------|--------|
| No.1  | 「ディスカバリーズ国際シンポジウム ローマ1977」の報告      | 昭53.5  |
|       | 電気通信大学教授 合田周平                      |        |
| No.2  | 異文化間のコミュニケーションの問題をめぐって             | 昭53.6  |
|       | 東京大学教授 公文俊平                        |        |
| No.3  | 生産の時代から交流の時代へ                      | 昭53.8  |
|       | 東京大学教授 木村尚三郎                       |        |
| No.4  | 語り言葉としての日本語                        | 昭53.10 |
|       | 劇団四季主宰 浅利慶太                        |        |
| No.5  | コミュニケーション技術の未来                     | 昭54.3  |
|       | 電気通信科学財団理事長 白根禮吉                   |        |
| No.6  | 「ディスカバリーズ国際シンポジウム パリ1978」の報告       | 昭54.4  |
|       | 電気通信大学教授 合田周平                      |        |
| No.7  | 科学は進歩するのか変化するのか                    | 昭54.4  |
|       | 東京大学助教授 村上陽一郎                      |        |
| No.8  | ヨーロッパから見た日本                        | 昭54.5  |
|       | NHK解説委員室主幹 山室英男                    |        |
| No.9  | 最近の国際政治における問題について                  | 昭54.6  |
|       | 京都大学教授 高坂正堯                        |        |
| No.10 | 分散型システムについて                        | 昭54.9  |
|       | 東京大学教授 石井威望                        |        |
| No.11 | 「ディスカバリーズ国際シンポジウム スtockホルム1979」の報告 | 昭54.11 |
|       | 電気通信大学教授 合田周平                      |        |
| No.12 | 公共政策形成の問題点                         | 昭55.1  |
|       | 埼玉大学教授 吉村 融                        |        |