

# 令和の時代に求められること

公益社団法人

全国行政相談委員連合協議会顧問

(早稲田大学名誉教授)

塚本 壽雄



## 1. ある調査結果

OECD(経済協力開発機構)は、2019年11月、加盟国政府総覧とも言えるGovernment at a Glance 2019を公表した<sup>1)</sup>。これは、国民本位(People-centered)の観点から各国の政策と制度運営の改善の状況を指標化し分析して情報提供し、政府の改革を促す意図のものであり、これには政府への信頼度の国際比較(2018年のGallup World Pollによるもの)が含まれている<sup>2)</sup>。

それによると、「あなたはお国の政府を信頼していますか」という設問に「はい」と答えた者の比率が日本は38パーセントで、36か国中24位という不成績であった。政府を信頼している国民が4割に満たないという衝撃的な数字である。ちなみに、加盟国平均は45パーセントであり、最高は85パーセントのスイスである。G7の国を見ると、カナダ(61パーセント。以下単位略)、ドイツ(59)、イギリス(42)、フランス(38)の順であり、日本より低いのは、アメリカ(31)、イ

タリア(21)の二か国だけである。

## 2. 政府への信頼の重要性

OECDによれば、政府への信頼の有り無しは、政府が国民との関係をどう上手にとり結べるかを左右し、各種の政策が意図されたとおりの成功をもたらすかどうかに決定的な影響を与える<sup>3)</sup>。

令和の時代の我が国は、例えば、平成から引き続く年金・医療財政と国民負担の問題、所得と雇用における格差の拡大とこれに対応す

るための福祉・税制の在り方問題、また、気候変動の影響で激甚化した災害に備えるための公共インフラの再整備問題など、その解決が国民の負担に直結し、国民の理解を得ることがすべての前提となる政策課題を抱えている。令和の時代においては、国民の政府への信頼という要素がこれまで以上に重要となる。

政府を信頼している国民が4割に満たないという状況は心配である。我が国の数字をOECD平均を上回るものに引き上げ、できればドイツ並みにしなければならない。

### 3. 政府への信頼の決定要因

政府への信頼は、大きく二つの要因に影響されると言われる。一つは、政策の成果というかたちで表われる政府の力量(competence)に関する国民の認識であり、もう一つは、政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのない

ものかどうか(honesty)についての国民の認識である<sup>4</sup>。

OECDは、政府が信頼の確保のために注力すべき分野として、①信頼性(経済・社会・政治の不安定を最小限にするという責務を果たすことは信頼の根本である… Reliability)、②行き届いた適切な対応(国民が行政サービスを受けるとき、どういう経験をするかが信頼に重大な影響を与える… Responsiveness)、③国民に関わられた行政(政策決定への国民の参画や必要な情報の適切な公開・提供の推進は信頼を増進する… Openness)、④規制の在り方改善(社会正義、公正及び法の支配の実現並びに施策やサービス実施のための規制を適正な内容のものにすることが信頼につながる… Better regulation)、⑤廉潔さと公明正大さ(廉潔さは信頼の決定的要因であり、政府が清潔、公正で開かれた存在であると国民が見るかどうかが決める… Integrity &

Fairness)及び⑥国民を巻き込んだ政策形成(政策がどのような考え方に基づいて設計されているのかを国民が知ることは信頼を増進する… Inclusive policy making)を挙げている<sup>5</sup>。

前記「政策面での政府の力量」の要因はこの①に対応する。そして、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのないものかどうか」の要因は②から⑥に対応する。

では、OECDの調査結果に示された日本の38パーセントという数字にはこの二つの要因がどう関係しているのだろうか。そして、信頼度の数字を上げるための課題は何であろうか。

### 4. 日本の数字はなぜ低いのか

(1) 「政策面での政府の力量」についての認識

平成の時代を振り返ると、歴代

の政権は、冷戦の終焉、領土問題、バブル経済の崩壊、少子高齢化と現役世代の減少のもとでの財政・税制の切り回し、「限界集落」と

いう言葉に象徴される過疎化の一層の進展など、激変する環境のもとで様々な政策課題の解決に当たってきた。そうした中で、各種世論調査が政府への期待のトップにあげるものは、一貫して景気対策である。国民は政府の力量を最終的には経済で測るのである。

日本経済はバブル崩壊以来低成長が続き、デフレ脱却もはかばかしくないなど課題を抱え続けてきた。ただ、そのパフォーマンス自体は国際的に極端に見劣りするわけではない。現在、経済は戦後最長に並ぶ景気回復期にある。安倍内閣総理大臣の在任期間は憲政史上最長となった。その支持率は、小泉内閣時代に匹敵するレベルにある。

国民に政府の政策運営について決定的な疑問があるとは見えな

い。「政策面での政府の力量」が政府への信頼の数字を低くする強い動因になっているようには見受けられない。

## (2) 「政府・公務員の行動・態度」についての認識

では、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのなものかどうか」の認識という要因が、政府への信頼の数字を低くしているのだろうか。その答えを出す前に、一つ見ておきたいものがある。

### （認識形成の難しさ）

政府への信頼に関係する別の興味ある調査として、一般財団法人中央調査社が2019年11月に公表した「議員、官僚、大企業、警察等の信頼感」調査がある<sup>6</sup>。この調査は、無作為抽出の個別面接により、国会議員、官僚、マスコミ・報道機関、銀行、大企業、医療機関、警察、自衛隊、教師をあ

げて、その信頼感を評価してもらうものである（2019年10月実施）。

それによると、5段階での評点は、自衛隊（3・8）、医療機関（3・7）、警察（3・4）、裁判官（3・3）、銀行（3・3）、教師（3・1）、大企業（3・0）、マスコミ・報道機関（2・6）の順に高い。そして、官僚（2・6）、国会議員（2・5）への信頼感は低い。政府への信頼の低さが別のかたちで示されている感がある。

ただ、ここで重要なのはそのことではなく、回答者が日常の接触などを通じてその活動や社会への貢献の実感を持っている職種の数字がおしなべて高いことである。これは、活動等の実感がどれほどあるかが信頼感の数字を左右することを示唆する。「国会議員（以下、本稿では「政治家」という。）」「官僚」については、そういう実感が持ちにくい。したがって、それだけで数字は低い方に流れる。

加えて、「実感」を持ってない「政治家」「官僚」についても回答をしなければならぬ回答者はよりどころを他にさがすだろう。その場合、マスメディアによる報道(多くの場合ネガティブなものである)などから形成される「評判」のようなものが「実感」の代わりになることは想像に難くない。これが数字を低くする要因になる。

### 〔政府についての「実感」と「評判」〕

これは、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのないものかどうか」についての国民の認識の問題を考えるとときに重要である。そうした行動・態度というものについて、多くの国民は「実感」を持たない。このため、この要因については、各種の報道等から形成された「評判」のようなものが国民の認識形成を左右すると考えられるのである。

その前提に立って、平成の時代を見ると、2001年の中央省庁

改革における内閣機能の強化や2014年の国家公務員法改正による幹部公務員任用制度の改革など、いわゆる「政治主導」、あるいは「官邸主導」と言われる政策形成及び運営が進んだ。これら改革は、いわゆる縦割り行政を打破し、政策の総合性・統一性を高め、より国民本位のメリハリのあつる行政が可能になるという点で評価できるものである。

しかし、その後の経過において、例えば、内閣府や内閣官房の部局や民間有識者による助言機関などが増大・複雑化し、政策形成過程が国民に見えにくくなっていると指摘が出てきた<sup>7)</sup>。一時期出回った「忖度」ということばもそのような環境が関連していたように思われる。

いきおい、報道機関がそうした状況を取り上げる機会も多かった。そして、それらから国民に形成された「評判」が、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実で

うそ隠しのないものかどうか」に関する認識に影響している可能性があり、それが、政府への信頼の数字を低くしていることが十分考えられる。

### 〔開かれた政府への改革の遅れ〕

他方、平成の時代には、行政手続法(1993年。その後2005年改正で政令、省令などの制定に当たつての意見公募手続導入)、行政情報公開法(1999年)、国家公務員倫理法(1999年)、政策評価法(2001年)、公文書管理法(2009年)の制定など一連の制度改革が行われた。いずれも、OECDが政府への信頼の確保のために注力すべきとする分野に含まれるもので、OECD加盟国の多くではひと昔ふた昔前に実行済みのものであった。

これらの制度改革は、「公正の確保と透明性」「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」「職務に関する倫理の保持」等を

目的に掲げた。それは、通俗的な意味での「よらしむべし、しらしむべからず」の政府を「開かれた政府」に変え、政府・公務員の活動とその公正さ、適正さ、適切さの如何が国民の目に見えやすいものにする改革であった。

政府への信頼度の認識形成の議論に立ち返ると、これらの改革は、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのないものかどうか」の要因に関する国民の判断を「実感」に基づくものにし、往々にして悪いものである「評判」に影響されにくいものにするはたらかさを持ち得るものである。したがって、改革が進展することで、政府への信頼度の数字が上がリ、改革が先行するOECD諸国のレベルに到達したとしても決して不思議ではなかった。

しかし、現実には、改革の進展度合いを例えば行政手続法で見ると、その施行状況に関する直近2019年3月公表の意見公募手続

に関する総務省調査結果では、「各調査項目については、概ね適切に運用されているものといえる」としつつ、三つの事項について、「一部に改善を要するものもみられたことから、今後、各府省への改善通知の発出及び職員への研修を通じて法の趣旨を周知徹底することにより改善を図ることとする」と述べられている。意見公募手続は、国民の政策意思決定への参画を進めるもので、政府と国民との距離を縮め、信頼増進にプラスとなるものであるが、残念ながらもまだまだ課題があることが指摘されている。管見のかぎり、他の分野においても同様である。

「開かれた政府」の進展はまだまだ十分ではない。そのため、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのないものかどうか」について判断できる「実感」を国民が持つに至らず、依然として「評判」から認識が形成される構造になっている。そのことが、信頼度

の数字を改革の先行し定着しているOECD諸国に及ばない低いものにとどめていると考えられる。

## 5. 信頼を高めるための課題

我が国における政府への信頼については、「政府・公務員の行動・態度が廉潔、誠実でうそ隠しのないものかどうか」という要因において問題があり、対応が求められる。まず、「評判」への対策が必要である。具体的には、政府における政策の形成・設計に当たって、政治家の意思と公務員の専門性と健全な調和の下に、国民の目が届くかたちでのしっかりした議論のプロセスを尽くすことに真剣な努力を注ぐことである。

「実感」への対策も必要である。当面、先に見た「開かれた政府」への一連の制度改革について、その求めるところに沿って公務員の意識と行動が完全に刷新され、政府と国民との距離が格段に縮まっ

てきたことを国民に実感してもらえよう、徹底した努力を傾注する必要がある。

そして、より根本的には、例えば、「行き届いた適切な対応」などOECDが示す信頼確保のための行動分野(前記3)を参照しつつ、国民と政府との関係を改めて見直す必要があるだろう。それによって、政府と国民の間をつなぐ「回路」をしっかりと増やしていくことが重要である。そして、どの「接点」からも、政府・公務員が「廉潔、誠実でうそ隠しのない行動・態度」を目指し、実現している様子を国民が見て取れる状況を作ることである。それが強い「実感」をもたらす、政府への信頼を確実なものとする。

## 6. 令和の時代の行政相談委員

そのような政府と国民の「回路」

と「接点」は、実は一部存在している。行政相談委員制度である。行政相談委員は、国民からの苦情相談について「役所と国民の間に立って、双方の信頼と尊敬を受けながら、自らの責任でその解決に奉仕する」(1966年第51回国会行政相談委員法案提案理由)特別な地位の職である。

行政相談委員の制度は、その創設により、昭和の時代においてすでに、政府と国民とを結ぶ新たな、かつ特別な「回路」を開いたものである。そして、その回路の入り口すなわち「接点」にある行政相談委員との対話と苦情相談の解決を通じて、回路の先にある政府の「廉潔、誠実でうそ隠しのない行動・態度」を国民が「実感」することにより政府への信頼が育まれている。行政相談委員はその特別な立場と奉仕の精神に基づく活動を通じて、国民の政府への信頼をつくり上げることに重要な貢献をしている。

信頼の「接点」にある行政相談委員の皆様の役割は令和の時代においてますます重要である。政府と国民との距離を縮め、真に国民本位の信頼される行政を実現することに引き続きのお力添えをいただくことを切望してやまない。

- 1 OECD (2019), *Government at a Glance* (PDF) [www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm](http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm) (2019年12月9日閲覧)。
- 2 Trust in government, 同上, pp.158-159及び同p.159の図10.1からリンクのある <https://doi.org/10.1787/888934033137>。
- 3 同上, p.158。
- 4 Sue Llewellyn, Stephen Brookes and Ann Mahon (2013), Introduction. in same authors eds., *Trust and Confidence in Government and Public Services*, Routledge, pp.1-2 及び中野雅至(2018)「政官関係と公務員制度改革」『自治総研』470号、p.16。
- 5 OECDウェブサイト、*Trust in Government* [www.oecd.org/trust-in-government.htm](http://www.oecd.org/trust-in-government.htm) (2019年12月12日閲覧)。
- 6 中央調査社『「議員、官僚、大企業、警察等の信頼感」調査(調査結果の概要)』(2019年11月) <https://www.crs.or.jp/data/pdf/trust19.pdf> (2019年12月10日閲覧)
- 7 山谷清志(2019)「平成時代と公共政策研究の30年—「遠心力」—」『公共政策研究』Vol.19, p.3。
- 8 総務省『行政手続法(意見公募手続)の施行状況に関する調査結果』(平成31年3月)。