2014 年度　学士論文

政治主導の条件

―議院内閣制を機能させるために―

一橋大学社会学部
4111048z
奥野大地

田中拓道ゼミナール

目次

序章　問題の所在 3
(1)本論文の目的 3
①戦後日本の政治体制 3
②「政治主導」が求められる背景 4
③現在までの「政治主導」に向けた取り組み 5
(2)「政治主導」の定義 5
(3)本論文の構成 7
第 1 章　政治制度改革 10
(1)政治改革以前の日本の統治構造 10
(2)1990 年代の制度改革 12
①政治改革 12
②橋本龍太郎の行政改革 13
(3)2001 年体制 15
(4)2001 年体制の問題点 15
①経済財政諮問会議のあいまいな位置づけ 16
②変化の過渡期にある政官関係 16
第 2 章　小泉政権の政治主導―諮問会議と官僚を活用 18
(1)経済財政諮問会議の実態 18
①小泉内閣と諮問会議の発足 18
②諮問会議と与党・官僚 19
(2)郵政民営化の過程 21
(3)不十分に終わったシステム整備 22
①個人の力量頼みだった官邸の人物登用―進まなかった公務員制度改革 22
②属人的な諮問会議 23
第 3 章　小泉後の自民党政権―弱まった政治主導 25
(1)安倍政権の政治主導―官邸主導の空回りと官僚排除 25
①機能しなかった首相補佐官 25
②機能しなかった諮問会議 26
③官僚排除 27
(2)福田、麻生政権 28
第 4 章　民主党政権の政治主導 30
(1)鳩山政権の政治主導―活用されなかった補佐機関と官僚排除 31
①補佐機関の実態 31
②民主党の政府・与党二元体制 33

③鳩山政権での制度変更と政官関係にもたらした帰結 34
(2)鳩山後の民主党政権 35
①菅政権－軌道修正から官僚不信再発へ 35
②野田政権 37
第 5 章　今後の改革の方向性 38
(1)法整備すべき事項の整理―補佐機関 38
①国家戦略局 39
②行政刷新会議 41
(2)公務員制度改革の要点整理 42
①民主党改正案の概要 42
②民主党改正案の検討 43
(3)本章のまとめ 43
終章　課題と展望 45
(1)本論文の要約・課題 45
(2)第二次安倍政権の動向を踏まえた今後の展望 46
文献リスト 47

序章　問題の所在

(1)本論文の目的

本論文で取り上げる問題は「政治主導」である。2000 年度以降の政権はそれぞれ政治主導に取り組んでおり、小泉政権の郵政民営化などが記憶に新しい。しかし、政権交代を果たした民主党が政治主導を掲げ挫折したように、今なお政治主導をめぐっては各政権の模索状態が続いている。

「政治主導」という言葉の定義や具体的な問題の所在を指摘する前に、日本の政治制度がどのように作動しているのかを最初に指摘する。日本で採用されているのは議院内閣制であるが、その運用方式は従来独特なものであった。日本の政治制度がこれまでどのように作動してきたのかをまず観察することによって、実態を把握し、そのうえで「政治主導」に向けた対策を考えなければならない。

①戦後日本の政治体制

まず、日本で採用されている議院内閣制とはどのような制度なのかを明確にする(飯尾、2007：4-20)。日本では、長らく指導力を持った首相が登場しなかったことから、議院内閣制の下では首相が権力を発揮しづらいという誤解が生じている。また、迅速でダイナミックな意思決定や、社会の変化に合わせた大胆な改革が不足していることが指摘されるたびに、議院内閣制がその阻害要因であるとやり玉に挙がっていた。しかしこれは誤解である。先進民主国でとられている政治体制は、大きく見れば議院内閣制と大統領制の二つに分けられるが、この両者を比較すればその誤解は明らかになる。両者の最大の違いは、二元代表制か一元代表制かというところである。議院内閣制をとるイギリスでは、議会主権であり、議会のみが民主的に選出され、その議会の正当性を基盤として内閣が成立するために、民意は一元的に代表される。権力分立は制限されており、むしろ内閣や首相に権力が集中しやすい。対して大統領制をとるアメリカでは、大統領と議会が別々に選出され、それぞれが正当性を有しているために、民意は二元的である。政治権力は議会と大統領との間で分有されることになり、権力抑制の側面が強いのである。

では、一元代表制である議院内閣制において、どうなっていれば「議院内閣制が機能している」と言えるのだろうか。もっとも重要な特質は、「行政権を担っている内閣が、議会の信任によって成立している」ことである。つまり、内閣が議会の信任を得ているという状態は、すなわち内閣を支える政党あるいは政党連合が議会の多数派を安定的に維持しているという状態を指す。この政党政治の仕組みがない限り、内閣の基盤は不安定なものとなる。内閣を作り出す政党は、民意で選ばれた議会において多数派を形成していることで、内閣が民意の正当性を持っていると主張することができる。

つまり、議院内閣制が機能するためには、民主制における代表あるいは代理関係が一貫

しており、一つの連鎖を持っていることが決定的に重要なのである。その連鎖は、有権者 ⇒ 国会議員 ⇒ 首相 ⇒ 大臣 ⇒ 官僚、という流れである。つまり、まず有権者が選挙によって国会議員を選ぶことで、国会議員は有権者の代表という権限を得る。次に、国会議員の多数派が内閣の組織者として首相を選出する。首相は内閣を組織運営する権限を持ち、行政権を行使するために複数の大臣を選出する。大臣は首相由来の権限によって、官僚からの補佐を受けながら行政事務を処理するとともに、内閣の決定に参加する、という連鎖である。この連鎖の中で、首相の存在は要ともいえる。権限の委任関係がいったん首相に集中するからである。首相を中心とする内閣は求心力を持ち、国政は首相、内閣を中心に回る。これが議院内閣制の基本原理である(佐々木・清水、2011：376-377)。

②「政治主導」が求められる背景

では、なぜ日本では「議院内閣制では権力の集中が起きない」という誤解が生じたのだろうか。戦後日本の内閣理解では、上記の権限の委任関係と、首相の地位の重要性が十分に認識されていなかった。詳しくは第一章で論じるが、戦後日本の政治体制を一言でいえば、「権力の中心がはっきりせず、非常に大きな広がりを持つ政官の権力複合体が相互依存的に調整を繰り返すという仕組み」であった(佐々木・清水、2011：377)。本来首相と一体となって行政を運営するはずの大臣が、各省庁の代表者としてそれぞれ別々の意思を持ってしまっている「官僚内閣制」や、政権を担当する政党である「与党」が政府から区別され、政府が形成する政策を審議する機能まで持つ「政府・与党二元体制」が代表的な特徴である。

この「五五年体制」と呼ばれる戦後日本の政治体制は、高度成長期にはうまく機能していた(佐々木・清水、2011：384-385)。高度成長期には、戦後復興と、工業化や生活水準の向上など、産業構造の転換があり、それを支える政策が大量に求められ、恒常的に政策が不足していた。復興と成長という明確な目標が国全体で共有されていたこともあり、政策実施の判断はスムーズに行われた。また、先進国へと成長する過程では、モデルとなる先進国があったことで、そのモデルをもとに日本の実情に合わせて政策アイデアを輸入することができた。この状況のもとで、政策の立案や調整には官僚が力を発揮した。調整の過程で政治家や社会集団の意見を聞くうち、官僚、自民党、社会集団の三者による融合体制(「鉄の三角関係」と呼ばれる)が出来上がっていき、実態に即した政策が続々とスムーズに実行され、成長を支えたのである。

しかし、1980 年代になると状況は変化する。先進国の仲間入りを果たすと、モデルとなる政策は不明確となる。その中でも次々と政策が打ち出されるが、高度成長期に次々と政策を実行に移してうまくいった経験から、政策の取捨選択は行われない。財政が厳しくても政策を実現すべきだとされ、財政赤字は 30 年以上拡大を続けている(佐々木・清水、2011：385)。利益を主張する各分野の「鉄の三角関係」は、政策の取捨選択の障害となっていく。この状況では、全体を見渡し、政策の優先順位をつけることができる存在が必要になって

くる。以上が議院内閣制の委任関係の連鎖の「要」である首相の権力強化が主張される背景であり、首相を中心にこの連鎖を機能させることが現代日本政治の課題である。つまり、首相を中心とした内閣が、全体の方針を打ち出し、最も優先度の高い政策を明示し、その政策の実現に向けて主体的に取り組むことが必要になっているのである。

③現在までの「政治主導」に向けた取り組み

実際、1980 年代以降の日本では、さまざまな改革努力がなされてきた。特に、第一章でも焦点を当てる 1990 年代の政治改革と、橋本龍太郎首相による行政改革は、首相権力の強化につながる改革であった。小泉純一郎首相は、この改革によって得られた首相権力をフル活用し、それまでの日本ではあまり見られなかった「強い首相」を体現した。しかし、小泉の後を継いだ安倍晋三首相は制度改革を活用できず「政治主導」に失敗し、ねじれ国会となった福田康夫、麻生太郎両首相も政権運営に苦戦した。

2009 年、戦後初の政権交代を実現した民主党は、政権発足当初から「政治主導」を掲げていた。民主党政権では、長きにわたる自民党時代に築かれた政策決定システムそのものを変革しようとするなど、「政治主導」という課題にかなり意欲的に取り組んだ。しかし、既存の政策決定システムの破壊に重点が置かれ、それに代わる制度設計が不十分だったために行き詰まり、政権運営は終始苦しいものとなった。

このように、「政治主導」は 1980 年代から続いている課題であり、首相を中心とした新しい政治体制の構築は、今なお模索状態となっている。本論文は「政治主導」を主題に据え、この課題に対して、どうすれば議院内閣制を活用した「政治主導」が確立されるのかを明らかにすることを目的としている。

(2)「政治主導」の定義

民主党は「官僚主導から政治主導への転換」を掲げていたが、1980 年代までの政治学は、官僚と政治どちらが優位なのかが議論されていた。1970 年代までは、戦後直後の官僚と政党の政策形成能力を比較して官僚が優位にいるという「官僚優位論」[1]が主張されており、この文脈のもとで「官僚主導」が定義されていた。1980 年代に入り、自民党政務調査会機構が発達し、族議員が出現するようになると、「官僚優位論」から「政党優位論」への転換が起きたと主張されるようになる。「政党優位論」では予算編成過程における自民党と大蔵省の関係を検討しながら、族議員が官僚に匹敵する知識をつけたことが主張された[2]。

しかし、1990 年代に入ると、政党優位と分析された政調会の活動はむしろ政府・与党二

---

[1] 「官僚優位論」を主張する代表的な著書としては、『日本官僚制の研究』(辻清明、1963)がある。

[2] 「政党優位論」を主張する代表的な著書としては、『戦後日本の官僚制』(村松、1981)がある。

元体制を招き、省庁横断的な改革の障害として批判されるようになる。1990 年代以降の政治学は、「政治主導」のモデルにイギリスの議院内閣制を掲げ、党機関ではなく官邸による主導が「政治主導」だとされた(牧原、2003：10)。この議院内閣制の具体的内容は、繰り返しになるが、「政党が選挙に際して公約を掲げ、それによって信任され多数の議席を獲得した政党が総理大臣を中心に内閣を組織し、閣僚である大臣が官僚を統制して党の選挙公約を実現する」(牧原、2003：11)という一連の委任の流れである。従来の日本の統治構造は議院内閣制の本質から逸脱したものであったため、この「政治主導」モデルの実現には試行錯誤が繰り返されている。例えば、上に挙げたモデルの中の「大臣による官僚の統制」の解釈では、民主党は政策決定から官僚を排除することを選択し挫折した。「政治主導」を内閣・官邸・執政部による主導だとする議論[3]は多く登場していても、民主党が目指した「政治主導」の検討にとどまる[4]など、「政治主導」の具体的な姿は模索状態であり、一般化されているとは言えない。

必要なのは、現代日本政治が抱えている問題点をはっきりさせ、どのような統治構造を志向するかに基づいて具体的な「政治主導」の姿を論じることである。本論文で重視する視点は、議院内閣制の委任プロセスの確立である。前述したように、現在の日本政治に求められる最も重要な機能は、時代に応じて個別の政策を支える政策の体系を再点検し、それに沿って個別政策の目的を設定し、関係の利害を調整すること(佐々木・清水、2011：415)であり、この機能を発揮することこそが政治主導だといえる。従来の政策決定方式は、与党政治家、官僚、社会集団の「鉄の三角関係」により個別の利害調整がなされ、それぞれの分野が利益となる政策を打ち出すというもので、政策体系を全体的な視点で見る存在が欠けていた。従来の、与党政治家が個別利益を求めて政策立案を主導することはあくまで「政治家主導」であり、「政治主導」とは区別される。個々の政治家が全体を見渡すことは難しいため、問題に対処するためには何らかの組織性が必要である。現代の民主政治においてその役割を果たすのは政党である。政権を担う党のトップである首相が、政党を基盤として使いこなすことで、全体的な視点から政策の優先順位付けや政策実現のための利害調整が可能となる(飯尾、2007：19-20)。議院内閣制でいうところの、首相による与党議員・大臣の統制(牧原、2003：11)である。官僚は、政府から出された方針を実現するための最善の方法を模索する必要がある。さらに政策実現のためには、官僚と政治家の相互連携と協力が必要になる。議院内閣制の委任プロセスでいえば、各大臣による官僚の統制(牧原、2003：11)と、官僚による大臣の補佐(佐々木・清水、2011；376-377)の双方が実現できる連携体制が整えられなければならない。まとめると、統治構造改革により実現すべきことは、政府が有効な決定が行えるように意思決定経路を簡素化するとともに、十分な民主的

[3] 『政治主導 vs 官僚支配』(信田智人、2013)など。

[4] 民主党政権の失敗を検証する本は枚挙に暇がないが、中でも「政治主導」を重点的に取り上げているものとしては、『政治主導の教訓』(御厨貴編)や『最新公務員制度改革』(村松岐夫編)などがある。

な基盤を持ち、必要な利害調整を行える体制を築くことである(佐々木・清水、2011 : 417)。

以上を踏まえ、本論文における「政治主導」の定義は次のようになる。すなわち、議院内閣制の委任プロセスに基づいた正当な基盤(国民⇒国会議員⇒首相)を有した首相を中心とした内閣(政府)が、全体的な視点から最も重要な政策を打ち出し、与党議員や大臣を統制(首相⇒大臣)しつつ、官僚と連携を取りながら(大臣⇒官僚)その政策を実現することを、本論文における「政治主導」の定義とする。この定義に即して、本論文では、①内閣の正当性を満たしているか、②重要政策の決定にあたって与党・大臣を統制しているか、③重要政策の決定にあたって官僚との連携が取れているか、の三点を注視しながら各政権を検証する。この三点をすべて満たしている場合、「政治主導」が「成功」したとし、一つでも満たしていない政権は「政治主導」が「失敗」したとして扱う。

(3)本論文の構成

本論文は以上の問題意識から出発する。現代日本政治が抱える課題に対処するためには、既存の統治構造システムを見直し、議院内閣制の委任構造を意識した、首相を中心とした「政治主導」が実行できるような新しい政治システムの構築が求められている。実際に、1990 年代の政治改革と行政改革は首相の地位向上に貢献した。しかし、小泉内閣は制度改革を活用した政治主導が見られたが、ポスト小泉の政権では制度の活用が見られず、政治主導が実現しなかった。民主党政権も政治主導の実現に向けて様々な制度改革を試みたが、政治主導の実現には結びつかなかった。そこで、本論文のリサーチクエスチョンを改めて整理すると、「安定的に政治主導を実現するために足りない統治構造改革とは何か」となる。本論ではこのリサーチクエスチョンに答えるとともに、あるべき「政治主導」の姿を具体的に提示することを目標とする。

「問題の所在」において、五五年体制の弊害が改革の障害になっていることを簡潔に指摘した。その弊害の代表的なシステムが「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」の二つである。「政治主導」を実現するためには、首相の権力を抑制しているこの二つの体制を見直すことを避けては通れない。そこで本論文では、リサーチクエスチョンに対し、「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」それぞれの構造を改革するための二つの仮説を打ち出す。

第一の仮説は、「政府・与党二元体制」に沿った仮説である。すなわち、「与党内で主導権を握るために、首相が官邸主導の司令塔として活用する補佐機関が必要である。その補佐機関は、官邸主導を支える役割を果たすことを明確にした法的な根拠が確立されていなければならない」というのが第一の仮説である。ここで、「官邸主導」という言葉を使ったが、本論文では、この言葉は「政治主導」とは区別する。ここでは待鳥(2012)の定義「首相が政治任用者を含む直属スタッフの補佐を得つつ、閣僚や与党執行部を主たる権力基盤として自律的に行う政権運営や政策決定のあり方」を引用する。つまり、「官邸主導」は主に政府・与党間の関係において、首相・内閣が主体となった政策決定ができているかを見る

ときに使う概念とする。また、「補佐機関」に関しては、本論文では基本的に、時々の政権が政策を決定するうえで最も重要だと明言した機関に焦点を合わせる。小泉政権は改革の司令塔として経済財政諮問会議という補佐機関を活用し、自民党内の改革抵抗勢力を抑えていた。安倍政権では、決して諮問会議を重要な司令塔とは位置づけていないが、どの機関が最重要かははっきりさせなかったため、小泉政権との比較をする観点からも引き続き諮問会議を取り上げる。民主党政権では、制度改革により「国家戦略室」が政治主導の司令塔とされた。よって、本論で取り上げる補佐機関は、自民党時代は経済財政諮問会議(第二、三章)、民主党時代は国家戦略室 (第四章)ということになる。

第二の仮説は、「政治主導」の定義にも含めた「官僚との連携」の視点がこれまで不足していたことを指摘するものである。「五五年体制」が細川連立内閣成立により崩壊すると、それまで密接な関係にあった自民党と官僚との関係も崩壊した。「官僚内閣制」はいわば転換点にあり、政官関係の再構築が求められている。しかし、歴代内閣は、政官関係を制度面から根本的に見直すことはしてこなかった。それどころか、小泉の跡を継いだ安倍内閣や民主党鳩山由紀夫内閣では官僚を政策決定から排除する動きを見せ、政治主導に失敗している。よって第二の仮説は「政権と官僚が連携する必要があり、公務員制度などから連携の場を制度的に整備しなければならない。」とする。

以上の二つの仮説をもとに本論文は展開する。なお、政治主導という問題に取り組むには、様々なアプローチがあるが、本論文で重要視する点は、政府・与党間の関係と政官関係である。この両者は議院内閣制の委任プロセスに大きくかかわっており、実際に戦後日本政治はこの両者が本来の議院内閣制から逸脱したものとなっていた。そのため、本論では「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」の問題点に焦点を当てたものとなる。このほかに政治主導を考えるうえで欠かせない要素として挙げられるのは、野党との関係や、それを踏まえた国会運営(特にねじれ国会)、または国会(特に参議院)の在り方であろう。本論文は、紙幅の都合もあるが、先述した理由からこの問題に関しては必要最低限の記述しかなされていない。また、2000 年代に入りねじれ国会となる状況は珍しくなくなっているが、ねじれ国会のもとでは政府は野党の抵抗に配慮せねばならず、政策立案を主導することは難しい。ただし、ねじれ国会に関しては野党が本来果たすべき機能が果たされているとも考えられるため、議院内閣制の委任プロセスの確立に焦点を当てる本論文では、政治主導の阻害要因としてねじれ国会を取り上げることはしない。そのため、本論文は 2000 年代以降の各政権に焦点を当てるが、特に詳述するのは、ねじれ国会ではなかった小泉、安倍、鳩山政権である。この三政権は、帰結は異なるとはいえ、いずれも政治主導に意欲的に取り組んだ政権である。そのため、ねじれ国会のもとでの政権運営が大半を占めていた福田、麻生、菅、野田各政権に関しては、必要最低限の記述にとどまっている。ねじれ国会と政治主導との関係は、終章の「本論の課題」で改めて触れる。以上を踏まえ、あらかじめ本論文の流れを概観しておく。

第一章では、1990 年代の政治改革に至るまでの日本政治の構造を踏まえ、政治改革の実

態とその効果を述べる。合わせて、政治改革が政治主導を実現するためには未だ不十分な改革であったことも指摘する。この指摘が仮説 1 と 2 に相当し、その後の章の分析枠組みとなるものである。

第二章では、政治改革の成果を鮮明にした小泉政権に焦点を当てる。小泉は、政治改革によって創設された経済財政諮問会議を官邸主導の司令塔として、与党内の改革抵抗勢力を抑えて郵政民営化などの改革に成功した。また、官僚との連携も、内閣チームの個人的な人脈を使ったものではあるが、機能的に行われていた。ただし、いずれの成功例も小泉内閣のスタッフによる個人的な力量によるところが大きく、制度として首相中心の政治主導が確立していたわけではなかったことを指摘する。

第三章では、ポスト小泉の自民党政権に焦点を当て、特に安倍政権の官邸主導への取り組みを検証する。小泉の跡を継いだ安倍政権は、選挙を経ずに首相に就任したことで、小泉路線を継承する以外の政策は正当な基盤がなく、実現が難しかった。その中でも官邸主導に意欲的に取り組んだものの、官僚と連携する視点が不足していたことから、政治主導は実現しなかった。また、諮問会議も官邸主導の司令塔としての役割を失っていき、その役割を代替する会議の法的位置づけも不明瞭なままであった。

第四章では、民主党鳩山政権が「政治主導」を掲げて挑戦し、失敗した過程を検証する。選挙による政権交代により誕生した民主党の鳩山政権は、「政治主導」を掲げて様々な制度改革を行ったが、官僚を政策決定から排除することによる既存の意思決定プロセスの破壊が先行し、政治主導を確立させる新たな制度設計は生み出されなかった。諮問会議に代わって司令塔の役割を果たすとされた国家戦略室は最後まで法律の制定による格上げがなされなかった。官僚との連携も迷走し、官僚を排除した政策決定はすぐに限界を迎えた。

第五章ではそれまでの検証を踏まえて、現在の政治制度において政治主導実現のために必要な制度改革を抽出することを試みる。仮説 1 に関連する、官邸主導の司令塔となる補佐機関の具体化に関しては、民主党が制定を試みて結局果たせなかった政治主導確立法案をもとに具体的構想を検討する。仮説 2 に関連する政官関係については、現在の公務員制度の問題点を指摘しつつ、首相中心の政策立案決定を補佐する官僚を官邸に登用しやすくするような制度を構想することを試みる。

第１章　政治制度改革

本章では、まず序章でも簡潔に述べた戦後日本政治の問題点を指摘し、なぜ 1980 年代以降首相権力の強化が必要になっていき、政治改革が叫ばれるようになったのかを整理する。第一節では戦後の自民党政策決定システムに触れ、政治主導に向けては「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」という二つの政治構造が障壁となっていたことを指摘する。第二節では、1990 年代に実現した政治制度改革と、橋本龍太郎による行政改革を整理し、五五年体制と比べて首相の権力が制度的に強化されたことを明らかにし、次いで第三節で改革を総括する。ただし、この制度改革は「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」という問題に根本的に踏み込んでいたとは言い難いことを第四節で指摘し、本論文の分析枠組みとする。

(1)政治改革以前の日本の統治構造

戦後日本では「五五年体制」と呼ばれる自民党長期政権であった。政権交代が長らく起きなかったことで、次第に政権交代が起きないことを前提とした、独特な日本の議院内閣制の運用方式が作り上げられていった。政権交代が起きないことは議院内閣制を機能させるうえでは致命的である。まず、首相の交代は自民党内の総選挙で決められることが常態化し、有権者が首相を直接選んでいるという意識は希薄になる。次第に政権の正統性があいまいになり、委任の連鎖にひびが生じる。自民党内でも、政権交代がないことを前提としたしくみが確立していく。

自民党は長期政権を維持する間に、さまざまな側面で制度化、慣行化が進んだ。ひとつは、派閥の形成とその制度化である。自民党は依拠すべき社会的基盤やイデオロギーが明確な形では存在しなかったため、多様な集団や階層から支持を得やすい組織構造を発達させた(佐藤・松崎、1985：33)。その流れから、派閥は自民党の主要な構成単位となる。そのうえ、中選挙区制と総裁公選制度は、派閥の組織化を強力に推進した。中選挙区制では、自民党は同一選挙区から複数の候補者を出すため、各候補者は党組織に依存した選挙活動ができず、その分派閥の役割が増す。総裁公選制度は、有力政治家に派閥を形成する強い誘因を与え、派閥の輪郭を明確にしていった。そして、自民党長期政権が続くと、派閥は領袖を中心とした個人的結合体からより制度化された組織へ変質していく。佐藤・松崎(1985)は、制度化された派閥の権能を四点指摘している。すなわち、①議員が派閥の推薦を受けることによって政治家として認知されること、②派閥が政治資金配分の重要な単位となっていること、③行政各分野の陳情処理能力を高めたこと、そして④各派閥に配慮した役職配分、である。特に④の代表例としては、総裁派閥から幹事長を出さない「総・幹分離」の慣行がある。首相にとって、強力になった派閥への配慮は組閣人事や政策立案をする際の制約となる。

また、独特の政策決定方式も形作られていった。自民党内で政策活動の中心となっている機構は、政務調査会(政調)である。政調は総会である政調審議会(政審)と部会、調査会からなる。そのうち部会は、農林部会、外交部会など主として省庁別に構成され、関連省庁の政策を扱う。政策立案の際は、まず官僚により省庁間の調整や方針の確認が行われたのち、政調の各会で与党議員に説明される。ここで議員の意見を踏まえた調整が行われる。政調を通過した法案は総務会にかけられる。総務会は党務全般にわたって審議する機関であり、そこでの決定により自民党国会議員に「党議拘束」をかけることができるため、自民党の意思決定に関する最後の関門として機能している。この与党による法案の事前審査の過程で、特定分野の専門的知識を有し、権力を発揮する「族議員」が生まれた。「族議員」の定義は、飯尾(2007)によって「特定分野の省庁からの日常的な説明により当該政策領域の動向を常に把握し、その特定分野の省庁や業界の利益の代弁者としてふるまう議員」と整理されている。従来から、各省庁の部局と関連利益団体(業界)との間には長期にわたる密接な関係があった。そこに族議員が介入し、政策形成の初期段階から各省庁や業界との間で密接な協議をするようになる(佐藤・松崎、1985：94)。

省庁内では、政策の基本的な方向性について、会議などを通じて省内の大筋の合意が確保される。合意を前提に具体的な政策立案が始まり、その過程で省内外の対立がある場合は調整が行われる。調整では、まずどの部局が立案を担当するかから始まり、その部局の担当者が、政策の原案を持って、関係部局を回り一つずつ合意を取り付ける。合意の取り付けは幅広い機関に対して行われ、他省庁だけでなく与党自民党の政策審議機関や国会議員にも行われる(飯尾、2007：50-51)。このような緻密な調整を経て政策が決定される。また、日本政府としても政策に整合性、全体性を確保するための総合調整機能がある。総合調整は、例えば予算編成過程において、査定を担当する財務省側が政府の方針を踏まえて各省庁の要求を裁くことで生まれる。ただし、総合調整は各省庁による積み上げ式の意思決定を前提とし、それを修正しようとするものであるため、ボトムアップという性質が強い(飯尾、2007：63)。

これらの組織構造や政策決定方式が作り上げられた結果、「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」という二つの重要な仕組みができあがる。組閣人事においては、派閥からの推薦に配慮しながらの人事となるため、大臣のポストは「権利」と化していく。そうなると、誰もがなりたがる大臣のポストを同僚議員に分配するために、頻繁な内閣改造を行うことになる。次第に、大臣は一年交代とする慣行ができると、大臣としての適性を伸ばしたり、その分野の知識を増やしたりする時間が制約され、「素人の政治家がかわるがわる大臣になる」という事態に陥った。このため、大臣は主体的に行動できず、政策立案などは官僚に任せるようになっていく。そして、官僚からなる省庁の代表者として、官僚に言われるがまま行動するようになっていく。この事態を、飯尾(2007)の議論を引用して「官僚内閣制」と呼ぶ。

また、政策面においても、首相は派閥に配慮しながら企画立案しなければならない。議

院内閣制においては、首相は国会の多数派を担う政権与党から選出されるため、首相と与党は一体となっているはずである。しかし、日本では政府と与党が明確に区別され、内閣と与党の意見が食い違うこともしばしば発生している。飯尾(2007)の議論を引用し、この状態を「政府・与党二元体制」と呼ぶ。

与党議員、官僚、業界による綿密な調整によるボトムアップ型政策決定は、現場実態に即した課題が下から上がってくるため、政策の実施はスムーズに行えるという利点がある。しかし一方で、問題の処理が小さな単位に細分化され、各方面の声を取り入れることになるため、省庁横断的な政策は実現しづらい。高度経済成長が終わると、社会の変化に合わせた政策が必要になってくる中で、このボトムアップ型政策決定の弊害がクローズアップされるようになる。このような実態を背景に、次第に政治改革の必要性が高まっていく。

(2)1990 年代の制度改革

①政治改革

政治改革の声が高まるきっかけとなったのは、リクルート事件である。政治腐敗が露呈したことで政治改革を求める世論の声は高まった。以降の政権で議論が重ねられることとなり、最終的に 1994 年 3 月、細川護熙内閣の時に政治改革法案が成立した。この法案によって、選挙制度と政治資金制度が大きく変わることとなった。

(a)選挙制度改革

まず、選挙制度改革に焦点を当てる。1994 年の選挙制度改革により、衆議院の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更された。従来の中選挙区制には、次の特徴があった。すなわち、自民党のような大政党が単独過半数を狙うためには、同一選挙区内に 2 人以上の候補を擁立しなければならない。同一党内では政策の差別化が難しいため、各候補は自分を支援してくれる後援会や派閥の協力を得る必要があった。一方、小選挙区制では、各選挙区内に擁立される党の候補者は各一人ずつである。小選挙区制への変更は以下 2 点の帰結をもたらす。第一に、それまでの派閥間の争いの色が強かった選挙から、政党間の争いが選挙の中心になった。この変化により、政党間の政策の違いが以前にもまして注目されることになったほか、政党の「顔」である党首の人気、イメージがより重要になった。第二に、「公認権」の重要度が増加した。「公認権」とは、政治家を自民党の候補として公認する権限(竹中、2006)のことである。政党間の争いが中心となる選挙において、無所属でその中に割って入ることは難しい。候補者は党の公認を得るため、党の方針に逆らうことが難しくなった。後述するが、2005 年の郵政総選挙において、公認権の重要性は広く知れ渡ることとなった。

(b)政治資金制度改革

選挙制度改革と同時に、政治資金制度改革も行われた。政治資金規正法が強化されたことで政治資金の透明性が高められ、政治家や派閥は政治資金を集めることが難しくなった。一方、政党への公的助成制度が導入され、毎年国からの交付金が支給されることになり、政党は容易に政治資金を集められるようになった。その結果、政治家にとって党から配分される政治資金が重要になり、党の影響力は増大した。逆に、派閥の役割は薄まり、影響力は低下していった。

②橋本龍太郎の行政改革

1996 年 1 月、当時の自民党総裁[5]であった橋本龍太郎が首相に就任した。当時の対抗勢力であった新進党が行政改革を掲げていたことや、橋本本人が改革に意欲的だったこともあり、橋本内閣のもとで行政改革が着手された。当時はまだ派閥の影響力が強く、党内に強力な権力基盤をもっていなかった橋本は、総選挙での行政改革着手の公約、高い内閣支持率、そして橋本自ら設置した行政改革会議を頼りに行革を進めていった(竹中、2006 : 57)。橋本行革の中でも重要な課題として挙げられた二つの柱が、中央省庁再編と内閣機能の強化である。

(a)中央省庁再編

橋本行革では、縦割りの霞が関の二十二省庁の組織を大くくりにして省庁数をほぼ半減させ、一府十二省庁に再編した。当時の各省庁の権限が強い「縦割り行政」を見直し、国策を打ち出しやすくするためである。縦割りの各省庁に乗って、上がってくる案件を受け身で裁くだけでなく、首相官邸からトップダウンで主体的に政策を動かせる体制の整備が狙いであった。これに伴い、相対的に首相権限が上昇し、官僚の裁量範囲は縮小された(待鳥、2012 : 90)。 省庁再編の中で、大蔵省の機能が四分割されたことも相対的に首相の権限を強化する一因となった。

(b)副大臣・大臣政務官制度の導入

省庁再編と同時に、副大臣・大臣政務官のポストが各府省に配置された。副大臣は大臣の命を受けて政策及び企画をつかさどり政務を処理するとされた。大臣政務官は大臣を補佐し特定の政策および企画に参画し政務を処理するとされた。この提案を出した当時の自由党党首小沢一郎は、大臣・副大臣・大臣政務官の「政権チーム」を各省に置くことで、政権の意思を各省庁に浸透させ、指導していく体制の整備を意図していた。民主党政権では、この三つのポジションを「政務三役」と呼び、政治主導の要と位置付けた。

---

[5] 橋本が自民党総裁に選出される過程では、すでに政治制度改革の影響がみられ始めていた。具体的には、派閥の領袖が立候補しなかったことや、世論の人気をもとに「選挙の顔」となれることが重視されたことなどが挙げられる。

(c)内閣機能の強化

省庁再編と並んで重要な橋本行革のもう一つの柱が内閣機能の強化である。当時は「縦割り行政」の弊害が問題視されており、複数の省庁にまたがる政策課題に対し効率的な政策立案ができないことが課題であった。この解決策として内閣機能の強化が唱えられ、特に首相権力強化による指導力の発揮が重視された。結果、内閣府の創設と内閣官房の強化が実現した。

まず、内閣法の改正により、安全保障、財政、マクロ経済など重要政策事項で首相が閣議に基本方針を発議する権限を法律上明記し、明確に認めた。この官邸主導の政策の企画立案を支える「知恵袋」として、財務、経済産業、厚生労働などの縦割りの各省より一段格上の組織として、首相直属の内閣府を設置した。この内閣府に経済財政諮問会議、総合科学技術会議、男女共同参画会議、中央防災会議の四つの戦略会議を創設した。

第二章でも述べるとおり、この四つの会議の中でも、経済財政諮問会議は小泉政権期の官邸主導に大いに貢献した。中央省庁等改革基本法と内閣府設置法による経済財政諮問会議の輪郭は以下のようになっていた。すなわち、時の首相の諮問に応じ、「経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項」について「調査審議する」のが任務であった。法律上は「企画立案決定機関」ではなくて、あくまで「調査審議機関」という体裁であり、審議会や諮問機関のように位置づけられている(清水、2005：216)。議長は諮問する側でもある首相自身が務め、議長以外の議員は十人以内とされた。また、官房長官と新設する経済財政担当相は自動的に議員と明記されたほか、「経済または財政に関する政策に優れた識見を有する者」として経済学者や産業界から民間人を四人以上、議員に必ず入れるように規定された。残る枠は四人で、指定はないが、財務省、経済産業省、総務省といった経済閣僚や日銀総裁などが想定されていた。諮問会議にはマクロ経済の動向や産業界の生の声にも目配りしながら首相、経済閣僚が経済財政のかじ取りの基本的な方向性を議論する場として機能することが期待されていた。大蔵省が実質的に取り仕切ってきた予算編成にこのプロセスをかませ、首相官邸主導に転換していくことが最大の狙いであった(清水、2005：217)

また、内閣官房の役割を拡大させ、首相の政策立案を補佐しやすくなるようにした。従来の内閣官房の役割は複数省庁が関係する政策を調整することであり、事実上政策の立案にあたることもあったが、法律上明記されていなかった。そこで、法律の上でも内閣官房が主体的に政策立案できるようにすることが狙いであった。

内閣官房は首相直属の政治任用スタッフ最大十五人で構成された。その内訳は、閣僚である官房長官のもとに三人の官房副長官(政務二人、事務一人)、三人の官房副長官補、危機管理監、情報官、広報官、総務官と、五人以内の首相補佐官である。改正内閣法では、「国の重要政策方針の企画立案」を内閣官房の任務と明記し、官邸主導の頭脳と位置付けていた。

こうして、首相が強い関心を抱く政策課題がある場合、主管省庁ではなく、内閣官房や内閣府に事務処理をさせることが容易となった。つまり、首相直轄で政策立案を進めることが可能になった。(竹中、2006：246)

(3)2001 年体制

以上が 1990 年代の政治制度改革の概要である。これらの改革は、55 年体制と呼ばれたそれまでの日本の政治のあり方を大きく変化させた。簡潔に言えば、それまで影響力のあった派閥が弱体化し、代わりに首相に権力が集中した。これらの改革が実施に移された年にちなみ、竹中はこの新しい政治体制を 2001 年体制(竹中、2006：241)と名付けた。その特徴は以下の通りである。

①小選挙区比例代表並立制のもとでの自民党と民主党による二大政党制
②首相の権力を維持する条件として重要なものが派閥の支持から世論の支持へと変化
③首相権力の強化
④省庁再編による内閣府設置、大蔵省の機能分割
⑤議院議員の影響力の増大[6]

政治改革と行政改革が実現して以降、日本の政治構造は次々と変化していった。選挙制度の変更により導入された小選挙区比例代表並立制は、大政党有利、中小政党不利な制度であったため、民主党の台頭により二大政党制への集約が起こった。また、公認権が持つ重みも大きくなり、党の議員に対する影響力が増した。政治資金規正法の強化と併せて、党の影響力増加に比して派閥の影響力が下がることとなった。また、行政改革により誕生した内閣府が大きな役割を果たすようになった。これらを総合した 2001 年体制最大の特徴が首相権力の強化であり、竹中(2006：257)は後述する 2005 年郵政総選挙においてこの体制が定着したとしており、首相に権力が集中し、首相が権力をふるう状態は今後も続くとしている。

(4)2001 年体制の問題点

しかし、実際には政治主導に失敗し、短命に終わる政権が続いているのが現状である。その原因には、2001 年体制が「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」という二つの構造的問題に根本的に踏み込んでいないことが挙げられる。次章以降の検証では、以下に示した問題点を中心に、各政権の政治主導への取り組みを叙述していく。

---

[6] 1998 年に自民党が参議院選挙で敗北したことや、派閥の弱体化による相対的な影響力上昇がある。

①経済財政諮問会議のあいまいな位置づけ

まず小泉政権期の官邸主導を支えた経済財政諮問会議であるが、もともと官邸主導を実現する確実な装置だったわけではない。諮問会議は、日本の議院内閣制の特徴である政府・与党二元体制の問題に踏み込んだものではなかった。責任の所在があいまいなこともさることながら、政府と与党が一体ではない状況は、官邸主導や内閣の一元化の大きな障害になる。諮問会議はこの欠陥を考慮せずにつくられたため、与党との調整や連携という機能は持ち合わせていなかった。理由としては、諮問会議のモデルが大統領制の米国の米大統領経済諮問委員会(CEO)からとられたことや、そもそも橋本行革の政策決定プロセスが与党不在だったことが挙げられる(清水、2005)。

また、橋本行革で新設され諮問会議が組み込まれた内閣府と、拡大された内閣官房、どちらが真の司令塔として機能するのかもあいまいでもあった。法律を見ると、省庁再編関連諸法の中の改正内閣法では、「国の重要政策の基本方針の企画立案」を内閣官房の任務と明記していた。対して、内閣府設置法の中の内閣府は、内閣官房の事務を「助ける」役割を与えられているに過ぎないと評価された。実際内閣府に組み込まれた諮問会議は「調査審議」の権限しかなく、首相が諮問会議の意見を尊重するという旨も法律上明記されていなかった。諮問会議自体の責任の所在も曖昧であったほか、政策の「決定実行」権限を持たず、「調査審議」にとどめられてしまったのも、官邸主導に向けた改革としては不十分なものになった。このように、官邸主導の政策決定を目指して様々な組織とポストが創設されていたものの、官邸主導にどの程度関与できるかという点においてはどれも法的な担保は乏しかった(清水、2005)。

②変化の過渡期にある政官関係

1993 年に細川連立政権が誕生すると、政官関係も変容を迫られる。55 年体制の崩壊は、非自民政権に協力した官僚を政権復帰した自民党が敵視したこともあり、自民党一党優位体制を前提としていた自民党と省庁との密接な関係を崩壊させた。また、バブル経済崩壊後の経済運営における省庁の対応のまずさと、1990 年代半ばの官僚スキャンダルの続発は、官僚が持っていた威信を一気に低下させた。それを反映して、政治家も官僚との密接な関係を誇示することに利益がなくなり、官僚制に厳しい態度をとることが政治的に有利な場面も出てくる。橋本行革はその背景に政治的指導力が発揮された側面もある(飯尾、2007：198)。本来の議院内閣制を機能させるためにも、政治主導に適合し、政権交代の可能性にも対応できるような、新しい政権と官僚の関係を再構築する必要が生じたのである。

しかし、橋本行革では政官関係の見直しを正面から取り上げたとは言い切れない。政治主導を支えるための公務員制度改革は見送られ、省庁再編にとどまった。橋本行革に公務員制度改革の認識がなかったわけではないが、具体的検討はなされないまま首相の諮問機関である公務員制度調査会にゆだねられた。調査会でまとめられた答申では、「総合性、機

動性、透明性等の確保に重点」を置いた公務員制度改革を必要とし、そのために任期付職員の採用、スタッフ職の充実をいいつつも、エリート公務員とそれ以外を入口の採用試験で分ける選抜制度や、省庁別の採用など根本的な特徴は存続するとされた(新藤、2012：136)。五五年体制のもとで、各省庁による高度な縦割り行政という仕組みが整えられたが、この体制は政権によるトップダウンの指示に適したものではなく、政治主導に適した公務員制度設計が必要である。このように橋本行革では政治主導を支える政官関係の整備という点では不十分であった。

第２章　小泉政権の政治主導―諮問会議と官僚を活用

本章では、2001 年体制が整備されて最初の政権である小泉政権が、政治主導に取り組んだ過程を検証する。仮説に沿って、第一節では、小泉政権の政治主導の実現に貢献した補佐機関である経済財政諮問会議を、小泉内閣が与党・官僚とどのような関係を築きながら運営していったのかを検証する。第二節では、小泉改革最大の目玉、郵政民営化を実現させ、政治主導を成功させた過程を検証する。ただ、その成功は制度的なものではなく、小泉首相自身やその側近による手腕によるところが大きかったことも、第三節で説明する。

(1)経済財政諮問会議の実態

①小泉内閣と諮問会議の発足

2001 年 4 月の自民党総裁選で、小泉は橋本龍太郎有利と見られていた大方の予想を覆して当選した。派閥の領袖でもないどころか、公約に派閥の影響力排除を掲げていた小泉が当選したことは画期的であった。この展開はすでに先に述べた選挙制度改革の影響が及んでいた。かつての中選挙区制であれば、派閥は自分の派閥の方針に従わない議員に対し、対立候補を送り込むと脅すことで、議員の勝手な行動を抑止することができた。しかし、小選挙区制になったことでこの抑止力が使えなくなると、主に構造改革を主張する若手議員が、当時最大派閥だった経世会の橋本支持の決定に造反した。この若手議員たちが小泉支持に回り、小泉当選の原動力になった。

4 月 16 日、政権を発足させた小泉は、初閣議で決めた首相談話で構造改革の断行を宣言した。その中で、首相は経済財政諮問会議を自ら主導すると宣言するなど、諮問会議を政策決定の司令塔とし、官邸主導で取り組む姿勢を表明した(清水、2005)。そして 5 月 18 日、小泉政権発足後初の諮問会議が開かれた。竹中が司会進行を務める中、小泉は最初のあいさつで、「所信表明に盛り込んだ考え方、大方針、これを肉付けして頂くための最も重要な会議と言っても過言ではない」と発言し、諮問会議が構造改革を進めるうえで最重要会議であることを重ねて表明した。

諮問会議は前述したように、重要な会議だとする法的な位置づけが乏しく、実際、2001 年 1 月の設置段階でも森喜朗内閣は諮問会議を重視していなかった[7]。明確になっていなかった諮問会議の手続きやスケジュールに関して、経済財政諮問会議を担当する経済財政担当相の竹中平蔵[8]は、就任後初回の会議で自らのイニシアティブで決定する手段をとった[9]。

---

[7] 「経済財政諮問会議　5 年目の通信簿」『論座』2005 年 8 月号、2005

[8]小泉は首相に就任すると、早速公約通り派閥を無視した組閣人事を行った。それまで恒例だった派閥からの推薦を無視し、首相本人が閣僚入りの交渉をする「一本釣り」人事を行った。その「一本釣り」人事の中の一人である。

[9] 「経済財政諮問会議　5 年目の通信簿」『論座』2005 年 8 月号、2005

説明された段取りは以下の通りである。まず前半に竹中個人が用意したペーパーをもとに、どう改革を進めるかという意味でブレインストーミングを行い、後半にそれまで議論を積み重ねてきた問題について、民間議員からの報告をもとに詰めた議論を行うというものであった。この「竹中プラス民間議員」が原案となる「政策ペーパー」を作り、主導権をもって進める段取りを竹中が念押ししたことは大きな意味を持った。従来であれば、政策の原案を作る主体は縦割りの各省庁の官僚であった。そこでつくられる原案は官僚が与党議員との調整を細部まで済ませたものであり、会議で主導権をとることは難しくなる。諮問会議でこの従来の方式をとることは、抵抗勢力に立ち向かい構造改革を進める姿勢をとるうえで考えられないことであった。

また、諮問会議で議論された内容は、記者会見やウェブサイトを通じて資料を公表することで公開性を持たせた。それだけでなく、国民と対話するタウンミーティングの開催や、インターネットを通じて外部からの意見を取り入れるなど、広く世論からの意見を求める「オープン・ディスカッション方式」を採用した。情報公開の過程では、具体案作成の途中経過段階で反対の声を上げる各省庁の反論内容も公開された。この公開性によって、「竹中プラス民間議員」の「政策ペーパー」によってつくられる議論の土台が強固なものとなった(清水、2005：250)。そして、議論の流れが公開されることで責任の所在も追求しやすくなった。従来の縦割りからの非公式な調整の積み重ねによる政策決定方式は大きく覆った。諮問会議は切れ目なく構造改革関係の新規課題を取り上げ、審議を続けたことで、諮問会議に多様な議題が集中し、改革の中心として機能し続けた[10]。

②諮問会議と与党・官僚

(a)諮問会議と与党

実際に諮問会議は与党とどのような関係をとりながら運営されていたのか。2002 年度予算編成を例にとると、2001 年 5 月 7 日の所信表明で小泉は、不良債権処理、競争的経済システム構築、財政構造改革を具体的な政策として語り、さらに国債発行を三十兆円以内に抑えることが明言された。6 月 21 日の諮問会議で竹中が起草した「骨太方針」では国債発行三十兆円以下が財政健全化の第一歩であると提言された。この骨太方針の原案は、諮問会議に提出されるまで、どこの省庁にも相談されなかったうえ、自民党の事前審査にもかけられなかった。自民党内では前例のない手法に戸惑いの声が上がったが、従来型の政策決定の残像が抜けないままだったことや、小泉政権の支持率が驚異的な高さだったことなどから、当時は表だって小泉と対決する姿勢は生まれなかった(清水、2005：251)。諮問会議が抱えていた、政府・与党間の調整機能がないという欠点に対し、小泉は与党を無視して改革を推し進めるという手法に出たのである。

ただし、細かなところでは与党との調整が行われていた。例えば、「骨太の方針 2002」の

---

10 「経済財政諮問会議　5 年目の通信簿」『論座』2005 年 8 月号、2005

策定の際は、主導権を奪われることに危機感を募らせていた自民党の反発があり、微妙な修正が相次いだ。例えば、ODA(政府開発援助)予算について「規模を縮減する」から「予算規模を見直す」となったほか、公共事業について「予算全体の規模を縮小しつつ」から「一層の重点化・効率化を推進」となるなど後退的な表現に修正された。また、自民党総務会では、同方針を閣議決定すること、サミットにおいて小泉が国際公約としてそれを発表することは認めたものの、総務会として了承することはなかった。同様に 2003 年、2004 年の骨太方針も、与党の抵抗により作成は難航し、あいまいな表現や後退的な表現に変更を迫られていた[11]。また、緊縮財政に反対する与党議員によって、補正予算の編成による妥協を迫られていたことも、上川(2010)によって議論されている。このように小泉内閣は、後述する郵政民営化など重要度を高く位置づけた政策に関しては与党無視の手法をとったが、それ以外の部分では与党の抵抗による妥協を迫られていた。

(b)諮問会議と官僚

続けて、諮問会議と官僚との関係を検証する。まず、予算編成における財務省との関係である。予算編成過程は、諮問会議により「改革と展望」(1 月)→「骨太方針」(6 月)→「予算の全体像」(7 月)→「予算編成の基本方針」(11 月)→予算案決定(12 月)→次年度の改革と展望へ、という新しい予算編成サイクルが確立し、諮問会議が経済政策で中心的な役割を占めていた。以降は各省幹部や産業団体が骨太方針作成前に諮問会議のメンバーに陳情するため列をなすようになった(信田、2013：113)。この過程で、諮問会議と財務省との関係はかなり複雑なものになっていった。諮問会議が財務省から予算編成の権限を奪ったという見方もできるものの、ボトムアップで計数を詰め、各省庁と交渉・調整するのは依然として財務省主計局であった。反面、財務省と諮問会議が真っ向から反目し合っていたわけでもなかった。両者は構造改革路線というベクトルに進むことでは一致していたためである。そのため、財務省は諮問会議と敵対するというよりは、軌道修正を施しながらどのように円滑に連携していくかを模索していた（清水、2005：256)。

また、民間議員らによる「政策ペーパー」の質をいかにしてあげるかは竹中の課題だった。竹中は民間議員と官僚とでは、知識量に差があることを認識していた。しかし、竹中は、本来の諮問会議の事務方である内閣府を信用していなかった。省庁再編で新設された内閣府は、旧経済企画庁を母体とし、各省からの出向者で成り立っていた。旧経済企画庁の中心的な仕事はマクロ経済分析であり、総合的な経済対策では政府部内を調整する役割にとどまっていた。そのため、竹中はトップダウンで政策を進める上では、内閣府の技量に疑問を抱いていた。そこで竹中はまず、学者仲間でもある「大阪学派」の人脈の中から自分とともに諮問会議、構造改革を支えてくれる人材を一人一人頼み込んで選出した[12]。ま

---

[11] 「経済財政諮問会議　5 年目の通信簿」『論座』2005 年 8 月号、2005

[12] メンバーは阪大教授・本間正明、跡田直澄、政策研究大学院大学教授・大田弘子、大蔵官僚で現京大教授の吉田和男が主。

た、内閣府の中から選りすぐりの人材を厳選し、少数精鋭の「特命チーム」を作った。「特命チーム」は民間議員の大田弘子と内閣府の限られたスタッフで構成され、最初は各省出向者が排除されていた。「特命チーム」は「政策ペーパー」の構想を最初に受け止め、たたき台を起草し、民間議員を支えた（清水、2005：269-270）。

このように、ほとんど官僚に頼らず、学者仲間などの民間議員を使っていたように見える竹中だが、政策スタッフとして竹中のブレーンとなっている官僚集団が実は存在していた。その中心は財務省や経済産業省の中堅、若手クラスの官僚たちであった。彼らは、竹中の政策論に共鳴し、構造改革に関与したいと意欲を持ちつつも、所属省庁に対する忠誠心が薄い、いわゆる「脱藩官僚」たちであった。そのため、組織としては諮問会議と多少の距離があっても、彼らは個人的に竹中に知識を提供していた。その筆頭格であった経済産業省出身の岸博幸は、森政権で官邸に設置したIT戦略会議の実務に携わっていて、その委員であった竹中と親交があった。岸を通じて、政策に共鳴した若手議員が集まった(清水、2005：274)。

竹中は信頼できる有能な官僚と手を組むことにためらいはなく、むしろ必要不可欠な存在であることを認識していた。この背景には竹中の経歴がある。日本開発銀行に入行した竹中は、ハーバード大への留学などを経て、1982年、大蔵省の財政金融研究室に出向する。この政府系金融機関での経験は、竹中に官僚の実態を知る機会を提供した。大蔵省のエリート官僚や、難解なお役所言葉「霞が関文学」にも触れることができた。霞が関の文化を知らない民間人だけで政策決定をしようと思っても、政策立案ノウハウは官僚と比べれば乏しい。独特の「霞が関文学」によって解釈の違いが生じ、政策案が骨抜きにされてしまうこともある。過去の経験から竹中この実態を認識していた(清水、2005：267)。このように、竹中は自身の人脈を駆使し、官僚を含めた信頼できる人材による少数精鋭チームを作り、諮問会議を支えた。

(2)郵政民営化の過程

民営化は小泉政権最大の目玉であり、小泉が長年かけて提唱し続けた改革課題である。本格的に郵政民営化に着手したのは2003年9月の自民党総裁選挙で再選されてからであり、小泉は竹中に民営化の取りまとめを指示した。小泉は民営化の準備は首相直轄で取り組み、諮問会議で制度設計の検討を行う方針をとった[13]。2004年3月に政権は、内閣官房に郵政民営化準備室を設け、郵政民営化担当相に竹中を任命した。室長には前農林水産事務次官の渡辺好明を任命し首相補佐官を兼務させた。この人事は農村部に民営化反対派が多いことを意識してのことであった。また副室長には、前総務審議官で旧郵政省出身の鍋倉真一と、前金融庁長官で財務官僚の高木祥吉を任命した。ともに、それぞれの省益の抑制を意識した人事であった。2004年10月、全閣僚からなる郵政事業民営化推進本部を発足させ

[13] 「竹中平蔵の挑戦」『論座』2006年1月号、2006

た。そして、この推進本部のもとに、各省次官クラスからなる幹事会を設置した。官僚機構のトップである次官クラスの幹事会に民営化準備の作業を担わせ、政権と官僚機構の一体化を印象付けようとした。このように、内閣官房への各省官僚の登用が小泉政権には随所に見られた(新藤、2012：80)。

与党自民党との関係は終始対立が続いた。2004 年 9 月に郵政民営化の基本方針を閣議決定する際は、党内調整を待たなかったため自民党内の合意がないまま政府案が作られた[14]。2005 年 4 月 19 日に開かれた政調会の関係合同部会では、怒号が飛び交う中で執行部一任の提案を了承した。次の総務会では、小泉内閣が提示した郵政民営化関連法案に対し、全会一致が原則の総務会では異例となる多数決で了承した。国会審議を経て、主旨は変えていない修正案が再び総務会に提出されると、再び多数決で了承されてが、このとき国会での自民党議員の賛成を義務付ける党議拘束がかかった。法案は衆議院を五票差で通過したが、参議院で自民党から二十二票の反対票が投じられるなどして否決された。その直後、小泉は衆議院を解散し、民営化の是非を国民に問いかけた。選挙では法案に反対した自民党議員を公認せず、その議員の選挙区に対立候補を送り込むなど、対立構造を鮮明化させた。結果、自民党は大勝し、世論からの支持を背景に小泉は郵政民営化法案を成立させた。こうして、与党内の抵抗勢力に対し小泉は一貫して対決姿勢を崩さず、衆議院解散という首相権力を活用してまで抵抗勢力を排除した(信田、2013：119-120)。

(3)不十分に終わったシステム整備

①個人の力量頼みだった官邸の人物登用—進まなかった公務員制度改革

小泉政権では内閣官房への各省官僚の登用や、竹中による脱藩官僚の活用などを通じて官僚との協調が図られた。しかし、小泉政権は官僚機構そのものの改革には動かず、公務員制度改革はなされなかった。首相の補佐官や秘書官、それに官邸に直結する内閣官房の人事は省庁再編ですでに政治任用が想定されている。しかし、公務員制度のあり方が変わっていないため、年功序列を基本とする霞が関の従来型の人事秩序と摩擦もあり、劇的な質的転換には至っていない(清水、2005：380)。小泉政権における官僚の登用は、官邸内の個々の人物による力量によるところが大きかった。竹中による若手脱藩官僚の登用がいい例だが、もう一人、小泉官邸を支えた側近である飯島勲首相秘書官も見逃してはならない。飯島は三十年を超す小泉の議員秘書のキャリアを経て、霞が関の隅々まで人脈と情報網を張り巡らせていた。飯島は小泉の首相就任後、事務担当の四人の首相秘書官の各省への割り振りの見直しを模索していた。結局、前例通りの四省庁から丹呉泰健(財務省)、別所浩郎(外務省)、岡田秀一(経済産業省)、小野次郎(警察庁)の起用に落ち着いたが、見直しを構想する過程で、秘書官を出していない五省庁からなる「特命チーム」の編成に行き着いた。総務省、厚生労働省、国土交通省、文部科学省、防衛庁から、首相秘書官より年次が若い

[14]「露呈した自民党の意思決定システム崩壊」『論座』2005 年 9 月号、2005

課長級を小泉の直属スタッフとして官邸に常駐させた。首相秘書官を出していない省庁にも小泉の意向をよりダイレクトに浸透させ、官僚に官邸のほうを向いて仕事をさせるのが狙いだった(清水、2005；87)。飯島はこの「特命チーム」をフル活用して各省への求心力を高めるのに腐心した。このように、小泉の官僚登用は竹中と飯島という二人の側近の手腕によるところが大きく、具体的に制度化するまでには至っていなかった。

②属人的な諮問会議

諮問会議に与党との調整能力がなかったことは第一章で述べたが、小泉政権ではこの問題に対し、与党内の改革推進派と反対派という対決構造を世にアピールして国民の支持を取り付け、それを背景に与党を無視して政策を推し進めるという手法に出た。しかし、この手法が常に実行できるわけではなく、事実、調整を迫られた部分もあった。郵政民営化の与党無視は、小泉がかねてより主張し、政権公約にも明確に最重要課題として掲げたという大義名分があったからこそできたのである。そのため、すべての課題にこの手法は通用せず、基本は与党との調整が依然として不可欠である。

実際に、郵政民営化を実現して以降の小泉政権最後の一年における諮問会議の役割は変質していた。衆院選勝利後の内閣改造人事で、竹中は総務省兼郵政民営化担当相となった。小泉は諮問会議の担当相の後任に、政調会長として党内調整をしていた与謝野馨を当てた。小泉が、それまで財政再建論者として党側の財政再建方策をまとめていた与謝野を登用した背景には、退陣後の財政再建シナリオを長期的に見据える意図があったとされている[15]。同時に、郵政民営化という第一目標を達成したことで、それまで排除していた与党とどのように協調を図っていくかも模索する意図があった(清水、2009：85)。実際、小泉は内閣改造後初の諮問会議で、「抵抗勢力もだいぶ減ってきており、諮問会議と党が一体となって改革を続行していかなければならない」と述べ、それまで与党無視の「突破型」運営だった諮問会議の「協調型」運営への転換を志向した。与謝野は財務官僚寄りの財政健全化論者で、消費税増税を推していた。与謝野は竹中が提示していた「改革と展望」の中の中長期的な経済財政シナリオを批判し、諮問会議で竹中の方針を修正し始めた。その手法は従来までのものに近く、竹中が信用していなかった内閣府の官僚などを利用するなど、竹中の運用方法とは異なっていた。また、与党内には政府と与党が調整を図る場として「財政・経済一体改革会議」が作られるなど、与謝野の調整型手法が展開した[16]。この動きに対し、竹中と気脈の通じる中川秀直政調会長が、増税は小泉改革路線からの逸脱だとして小さな政府を構想し、与謝野に対抗した。(清水、2009：93)。結果的に、対立を調整して出来上がった「骨太方針 2006」は、それまでの「骨太」と比べ極めてあいまいなものになった。このように、諮問会議は属人的要素が強く、制度として定着していたわけではなかったの

15 「経済財政諮問会議のこれまで・これから」『経済セミナー』2007 年 1 月号、2007 年
16 「「小泉後」の永田町・霞が関」『エコノミスト』2006 年 8 月号、2006 年

である[17]。

[17] 「「小泉後」の永田町・霞が関」『エコノミスト』2006 年 8 月 1 日号、2006

第３章　小泉後の自民党政権―弱まった政治主導

第二章第四節で指摘した小泉政権の限界は、小泉が総裁任期満了で退陣すると表にあらわれはじめる。小泉の後を継いだ安倍晋三首相は、小泉同様政治主導を試みたが、その手法は小泉とはやや異なるものであった。第一節では、安倍政権が小泉政権とはやや異なるアプローチで政治主導に取り組もうとし、失敗したことを指摘する。また、後を継いだ福田、麻生政権でも事態は改善しなかったことを第二節で言及する。

(1)安倍政権の政治主導―官邸主導の空回りと官僚排除

2006 年の自民党総裁選挙で、安倍は麻生太郎外相や谷垣禎一財務省らを抑えて圧倒的大差で総裁に選ばれた。安倍は 2005 年 10 月の小泉政権最後の内閣改造で官房長官に起用されたことなどから、事実上の小泉の後継者として早くから本命視されていた。しかし、安倍は小泉の残り三年の任期を引き継ぐ形での就任となり、選挙による有権者からの信任を得ていたわけではない。小泉路線を踏襲せずに戦略転換することは有権者からの信任という正当な基盤を得ぬまま行うことはできない。そのこともあってか、安倍が掲げたマニフェスト「美しい国、日本」は具体的な数値目標や工程表をほとんど明記しない曖昧なものであった(清水、2009：106)。具体的な政権の目標がはっきりしていなかったことは政治主導を実現するうえでは致命的であった[18]。

①機能しなかった首相補佐官

小泉の政治主導を間近で見てきた安倍は、就任早々から政治主導への強い意欲を打ち出した。2006 年 9 月の閣僚名簿発表会見では、閣僚の発表より先に首相官邸スタッフを公表するなど、官邸の機能を重視する姿勢を見せた。安倍首相と塩崎恭久官房正副長官より発表された首相補佐官は内閣法で定められた定員いっぱいの五人であった。全員、安倍とはかねてより親交がある者たちであった[19]。

しかし、この五人の首相補佐官の役割や分担範囲ははっきりしていなかった。内閣法十九条で明記されている補佐官の権能は、「内閣の重要政策に関し、首相に進言し、及び首相の命を受けて、首相に意見を具申する」とある。つまり、首相直属のアドバイザー、個人的なスタッフという位置づけである。法律上は内閣の一員とはみなされておらず、閣議に列席する資格もなければ、「首相―閣僚―各省」の政策決定ラインに割り込んで官僚に指揮命令する職務権限もなかった。首相補佐官単体では政策を進めることはできない。そのう

---

[18] 安倍がマニフェストで一番に掲げていたのは小泉が 2005 年総選挙で掲げていなかった憲法改正であるが、有権者からの信任を得ぬまま(選挙の手続きを経ないまま)進められるものではなかった。

[19]内訳は、国家安全保障担当・小池百合子、経済財政担当・根本匠、拉致問題担当・中山恭子、教育再生担当・山谷えり子、広報担当、世耕弘成の五人の現役議員である。

え、安倍は五人の補佐官のうちだれをナンバーツーの司令塔とするのかはっきりさせず、側近たちに競争させるやり方をとったため、官邸内の関係もはっきりしなかった(清水、2009：131-135)。首相補佐官は、政治主導を発揮する装置としては法律の上ではいまだ弱いものであった。

さらに、重要になってくるのが首相補佐官たちと閣僚、官僚との連携である。しかし、安倍は官邸に常駐した補佐官集団を「チーム安倍」と呼んで旗本参扱いしたが、閣僚たちは「チーム安倍」とは呼ばないなど、両者を一緒のチームとする意識は薄かった。ここでも、補佐官と閣僚を競争させ、ベストな政策を採用しようとした安倍の意図がうかがえた。しかし、この手法をとる限り、両者の間の役割分担がはっきりしなくなるのは避けられず、あらゆる分野で「二重行政」に陥った。官僚は、補佐官と閣僚との意見の食い違いや、はっきりしない指揮系統により、身動きがとりづらくなっていた(清水、2009：138)。「二重行政」による混乱は、補佐官と閣僚との間だけでなく、補佐官同士の間でも同様で、忠誠心争いが起こった。

もともと、内閣の一員ではなく、国会に責任を負う立場にない補佐官職に国会議員を任命したことが矛盾であった。安倍は当初補佐官の権限について、法律で記載されている以上の権限を与える構想を抱いていることをうかがわせていた。事実、10 月 12 日の参院予算委員会で、与党議員の金田勝年が、それまでの政府与党二元体制に加え、補佐官にも与党議員が入ることになる場合の役割の仕分けはどうなるのかという質問に対し、安倍は、「補佐官には各省庁を横断する課題の中で任務を帯び、私を通じて政策を実現していく」と応答していた。「チーム安倍」の補佐官の中には、具体的な法改正の腹案を持っている者もいた(清水、2009：140)。しかし、補佐官に閣僚並みの責任と義務を負わせようとする動きが出るようになると安倍の構想は後退した。10 月 30 日の衆院教育基本法特別委員会で、民主党の牧義夫が小池百合子補佐官の国会答弁を要求すると、安倍は補佐官について「総理の補佐をする立場として助言を行う」スタッフだと説明し、法律の条文に立ち返った。その後は、この発言により補佐官の行動も法律に縛られるようになり、法改正もお蔵入りした。

②機能しなかった諮問会議

安倍政権では諮問会議も有効活用されなかった。そもそも、安倍は諮問会議を無条件に成長戦略の司令塔とは位置づけていなかった。安倍の経済財政政策の看板は、「成長なくして日本の未来なし」という成長重視路線だったが、安倍は成長路線を象徴した柱となるスローガン「イノベーションの力とオープンな姿勢」に関して新たな官邸直結司令塔組織を複数作っていた。一つ目は、安倍にイノベーション担当を命じられた内閣府特命担当相・高市早苗が立ち上げた「イノベーション 25 戦略会議」である。二つ目は、根本が東大教授・伊藤元重に座長を委嘱して発足させた有識者会議「アジア・ゲートウェイ戦略会議」である。この二つの会議と諮問会議の位置づけははっきりせず、ほぼ同格のような位置づけだった(清水、2009：180)。司令塔組織が複数作られたことにより、諮問会議の存在感は相対

的に低下した。

諮問会議を担当する経済財政担当大臣には大田弘子が指名された。しかし、経済財政担当補佐官の根本匠との間で、前述の「二重行政」問題がここでも生じる危険があった。大田はその危険をいち早く察知し、自分が諮問会議を仕切る役を担うことを安倍に確認した。

安倍政権成立後二回目となる 10 月 24 日の諮問会議では、「『創造と成長』のための七大改革分野」が提示された。しかし、高市や根元の有識者会議との役割分担がはっきりしていなかったうえ、七つのうちどれを重視するのかも見えないままだったため、小泉政権時の郵政民営化のような明確な一つの方針とはならなかった。

③官僚排除

安倍政権では、官僚に対する見方も小泉政権のそれとは違う様相を見せていた。安倍は首相官邸直属スタッフとして、霞が関から課長・企画官級の官僚を十名程度募集する通知を出した。この「官邸特命室」は小泉の「特命チーム」と似ているように見えたが、官僚に対する考え方が異なっていた。小泉の「特命チーム」では、官僚は、小泉と各省の間の調整を担うことで官邸主導を下支えしていた。対して安倍の「官邸特命室」では、官僚に対し、調整を一切排除して首相指示の政策立案を担当する役割を担うよう通知した。そのうえ、安倍官邸は、閣僚が同伴してくるのでない限り、安倍は事務次官以下の各省官僚には原則として会わないというお触れを霞が関に出した。安倍は政治主導に関しては、政治家が官邸で政策決定し、官僚は政治家の手足として政策を執行するにとどまるものだという考えを持っていた(清水、2009：149-151)。

また、安倍は官房副長官（事務担当）の人事においても官僚との調整を拒否する姿勢を出した。元自治事務次官の二橋正弘を退任させ、旧大蔵省出身の元国土事務次官、的場順三を官房副長官に任命したのである。このポストには、長らく厚生、自治、労働など戦前の旧内務省系の次官経験者を登用するという慣行があったが、安倍はその慣行を断ち切った。事務担当の官房副長官は、閣議案件を事前に討議する事務次官会議を主宰するほか、各省ににらみを利かせて重要な政策や人事などを巡る調整もこなす要職であった。副長官は、官邸の意向を官僚に浸透させる「政」の側面と、政治の行き過ぎを抑える「官」の側面という二つの顔を持っていた。旧内務省系の次官経験者を登用する慣行があったのは、調整役という立場を踏まえ、民間や政治とのパワーバランスを考慮してのことであった。この役職は、官邸主導型へと変化しつつあった小泉政権でも、元厚生事務次官の古川貞二郎、その跡を継いだ二橋が務めており、政権関係の調整役として不可欠な存在であった。その慣行を打ち破ったことで、安倍は政の官に対する優位を打ち出した。パワーバランスが崩れたことで、的場が政と官の調整をする場面は多くなかった。このように、官僚との調整を拒否した安倍官邸には、霞が関から上がってくる情報が質量ともに乏しくなっていった(清水、2009：151)。

こうして、官邸内部での「二重行政」による混乱と、官邸と霞が関との調整不足により、

安倍政権は崩れていった。郵政造反組の復党も政権の支持率に打撃を与えた。小泉路線を覆したともとれる復党の決定は、有権者への信を問うことなしに行われ、正当性がなかった。閣僚の相次ぐ不祥事も重なって支持率は急降下し、2007 年 8 月の参議院総選挙で自民党は大敗を喫する。安倍の政治主導への試みはこうして失敗に終わった。

(2)福田、麻生政権

安倍が参議院選挙で大敗し、衆参が「ねじれ国会」となってしまったことは、政治主導を極めて難しくさせていた。従来の与党、官僚に加えて野党に配慮しなければならないこの状況では、小泉のように強引な手法は取りがたく、安倍の後を継いだ福田康夫、麻生太郎両政権は調整型の政策決定をとる道にほぼ限定されていた。福田首相は、水面下で民主党代表小沢一郎と大連立の構想を練っていたが、小沢の民主党内の根回し不足により挫折した。

諮問会議は、福田・麻生両政権のもとでは最重要会議だと明言されることはなく、その立ち位置はあいまいなままとなった[20]。また、当時は小泉改革による格差拡大が表面化し、小泉政権時の司令塔だった諮問会議にも風当りが強まっていた。この動きに対して福田政権では、諮問会議にばかり注力しているわけではないという姿勢を見せるために、複数の有識者会議を立ち上げた[21]。事実上、改革の司令塔のポジションから外された諮問会議は、多くの有識者会議と議題が被りがちになり、存在感を弱めた。多数の有識者会議の出現は、安倍政権の時と同様に、どの会議が政権の中心となるのかを不明瞭とさせ、官邸の混乱につながった(清水、2009：351-354)。

諮問会議が機能しなくなると、政権は与党内の声を抑えられなくなる。例えば安倍と福田がトップダウンで取り組もうとした道路特定財源の一般財源化問題も、与党政調会の猛反発にあい、骨抜きにされた。派閥システムが小泉によって崩壊すると、与党の声を集約する機能がなくなり、党内のいたるところから政権への反論が起きるようになった。小泉後の三人の首相が、就任時は高い支持を得ていてもすぐに与党内に手のひらを返されるような状況は、このような背景を伴っていた(佐々木・清水、2011：284)。

官僚との関係も模索が続いた。福田、麻生政権は安倍政権のような官僚排除の動きはみられず、従来の自民党政策決定方式への回帰を試みた。しかし、すでに述べたように、「官僚内閣制」は転換期にあり、以前のような政官関係は機能しなくなっていた。ねじれ国会により、立法を必要とする政策転換は難しく、政府の活動は縮小していった。その中でも、従来のような自民党政治家による個別の政策介入が続くと、官僚による調整は難航を極め

---

[20]例えば政策調査会長の諮問機関である党財政改革研究会が動き出し、税制改革における主導権争いが起こった。

[21] 2007 年の 1 月から 2 月にかけて、「消費者行政推進会議」「社会保障国民会議」「地球温暖化問題に関する懇談会」を次々と新設した。この有識者会議の乱立には、大連立構想の失敗で早急に福田政権の独自色を出さなければならなくなったことも影響していた。

る。族議員秩序は小泉改革によって崩壊し、与党議員への調整は以前のようにスムーズにいかなくなる。また、参議院で影響力を持つ野党に対しても一定の根回しが必要になる。このように、官僚による調整は機能しなくなっており、調整にかける時間が増えたことで政策立案に必要な調査分析にかける時間は圧迫されていった(佐々木・清水、2011：408)。

第４章　民主党政権の政治主導

民主党は55年体制が初めて崩壊した際にできた細川連立政権を参考に政権をとった際の構想を練っていた。民主党はなぜ細川政権が失敗したのかについて、政権運営の方法に関する準備不足にあると考えていた。そのため、早くから政権運営の方法について具体的な検討を行っており、1998年の民主党政権運営委員会から詳細な統治構造改革が議論されていた。この議論の積み重ねが、2009年7月27日に発表した「政権構想 Manifesuto2009」の「五原則・五策」にあらわれている。橋本行革を政官関係のあり方に正面から向き合っていないと評していた民主党は、このマニフェストで官僚排除の方針を明確に打ち出した。「官僚任せではなく、国民の皆さんの目線で考え」る、とするなど、政治家が官僚にとってかわることで政治主導を実現することを構想していた。

まず、五原則のうち、政治主導に関わる具体的な内容は以下の通りである。

原則一「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」

原則二「政府と与党を使い分ける二元体制から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」

原則三「各省縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」

ここでは、政府与党二元体制からの脱却と、政策決定の「官」から「政」への移行を志向している。次に、五策の具体的な内容は以下の通りである。五策では、全てが政治主導とかかわりのある内容になっている。

第一策「政府に大臣、副大臣、政務官(以上、政務三役)、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する」

第二策「各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う」

第三策「官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」

第四策「事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導のもとで業績も評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める」

第五策「天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する」

全てが政治主導とのかかわりを持つが、それぞれを要約すれば、第一策は「政府内のポスト」、第二策は「政府内の意思決定や調整プロセス」、第三策は「霞が関の各省庁との関係」、第四策は人事、そして第五策は「官僚の利益共同体(俗にいうムラ)の解体」に焦点を当てているとまとめられる(荻野、2012：97)。五原則との関係としては、原則一と原則三を第一策から第三策で具体的に体現し、第四策と第五策で官僚機構の変革により原則一と原則三を裏から支えているといえる。ここで、原則二の政府・与党間の関係に関しては、五策の中では具体的に語られていなかったことには留意しておきたい。

このように、民主党は政権交代前から政権を担当した際の構想を練り、かなり意欲的に政治主導を目指していた。しかし、民主党が目指していた「政治主導」は、本論文で定義する「政治主導」とはかなり色が違っていた。大きな違いは、官僚排除を鮮明にしたことである。民主党は官僚を敵視し、官僚主導から国民のための政治への転換を志向した。しかし、政策の企画立案のノウハウを持つ官僚を政策決定から除外することには、すぐに限界が訪れた。また、政策決定の一元化へ向けた取り組みも空回りに終わった。本章では、まず第一節で、鳩山政権でこれらの新制度がどのように運用され、どのような帰結を招いたのかを明らかにする。第二節で、その後を継いだ官、野田政権は鳩山政権の方針を修正していった結果、従来の自民党政治への回帰ともいえるような状態に陥り、民主党の政治主導が挫折したことを指摘する。

(1)鳩山政権の政治主導—活用されなかった補佐機関と官僚排除

2009 年 8 月 30 日の衆議院総選挙で、民主党が自民党を破り、戦後初めての政権交代が実現した。議院内閣制を発展させるうえで、政権交代が実現したことは大きな意義があった。本節では、鳩山政権が当初どのように政治主導に取り組み、どのような帰結をもたらしたかを詳述する。本論の二つの仮説に従い、まず鳩山内閣において改革を推進するための両輪とみられていた「国家戦略室」と「行政刷新会議」の実態を検証する。五策の中では第三策と第五策に該当する。諮問会議に代わり政治主導を支える機関として掲げていた国家戦略室は、法律に基づかないままだったために不安定な位置づけから脱却できなかった。次に、政務三役の設置や事務次官会議の廃止など、官僚との調整に関わる制度改革に焦点を当てる。五策の中では第一策、第二策、第四策に該当する。それらが軒並み官僚排除をもたらしたことで、結果的に政権運営に支障をきたしたことを説明する。

①補佐機関の実態

鳩山政権では、官邸主導の政策決定を進めるための機関として、「国家戦略室」と「行政刷新会議」を内閣官房に設置した。まずは国家戦略室の実態を検証する。

(a)国家戦略室

民主党政権では、自民党時代の経済財政諮問会議の機能を停止して、代わりとなる政策推進の場として「地球規模での視点に立って国政運営する」ための「国家戦略室」を設置した。民主党は諮問会議を、市場原理主義を推し進め、日本経済を悪化させたものとみなしていた。構想では、税財政の骨格や、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針のうち総理から特に命ぜられたものに関する企画立案・総合調整を行うことを任務としていた(藤井、2012：161)。内閣官房の主要な所掌業務でもある、重要政策の作成と政府全体の政策調整の中心となる機関とされた。人事体制としては、新設された国家戦略担当大臣が担当大臣となり副総理の菅直人が兼任した。室長は内閣府副大臣が兼務することとし、内閣府大臣政務官とともに国家戦略担当大臣を補佐することとされた。さらに、内閣総理大臣補佐官のうち一人を国家戦略担当とした。この四人を中心に、テーマ別に検討会を開催することで、基本政策の構築を目指した。ここで、室長を政治家として政治主導を明確にしたことは最大の特徴である。室員には民間人が多数登用され、官僚出身者も参事官以下の若手中心の布陣を引いていた(藤井、2012：162)。

経済財政諮問会議の停止については、政策の全体像が見えにくい、政策形成の透明性が薄まったなどの批判がある。特に透明性の点については、経済財政諮問会議が資料、議事要旨等を速やかに公開していたのに対し、政治主導による意見調整の場として民主党が設定した閣僚委員会等の議論がオープンでなく、言った言わないという問題を招いたという指摘もなされている。国家戦略室には鳩山内閣発足直後から政策内容を検討するための会議体が置かれ、議事要旨等も公開されてきたが、政策テーマごとに複数の会議が設置され、トップが総理ではなく国家戦略担当大臣である等の点が経済財政諮問会議とは異なっていた(藤井、2012)。

このように、内閣の司令塔としての役割が期待された国家戦略室だが、結局発足当初から存在感を出せないでいた。その大きな理由は、国家戦略室の機能を定めた法律が最後まで制定されないままだったことにある。国家戦略室は、当初は首相指示によって設置されているに過ぎず、そのうち、予算編成の基本方針やすべての重要政策を扱えるようになるために法案を成立させて国家戦略「局」に格上げするまでの前身という位置づけであった。そして、鳩山内閣は国家戦略室格上げの実現をはじめとした政治主導の確立のための法案である「政治主導確立法案」を国会に提出した。しかし、審議時にはすでに菅内閣が参議院総選挙で敗北し、ねじれ国会となっていた。このため、実質審議入りができず、法案は撤回に追い込まれた。この「政治主導確立法案」については、第五章で詳しく検証し、今後への示唆を示すための材料とするが、この法案が通らなかったことで、国家戦略室の位置づけは低いままとなり、予算や人員は限定された。

予算や人員が限定されると、具体的な政策立案をすることが難しくなる。関連して、国家戦略室が担当する分野も限定されていった。外交分野では、岡田克也外務相が記者会見で、国家戦略室は首相指示がない限り外交問題を扱うべきではないと牽制した。国内政策

の中心となる予算編成に関しても、藤井財務相が同様に、予算編成権は財務省にあると明言して牽制した。国家戦略室の少ない予算と人員では、財務省や外務省から主導権を奪うことは難しかった(信田、2013)。こうして国政全般を担う構想であった国家戦略室は、その役割を果たせなくなってしまった。

(b)行政刷新会議

続いて、行政刷新会議に焦点を当てる。行政刷新会議は内閣府に置かれ、予算の無駄遣いを厳しく見直す機関とされた。総理と関係閣僚(行政刷新、内閣官房、国家戦略、財務、総務)及び有識者により構成され、行政刷新担当相には仙石義人が任命された。

行政刷新会議がまず着手したのは、麻生内閣によって編成された 2009 年度補正予算の見直しであった。13.9 兆円に上る大型補正予算からの三兆円の削減が目標とされた。ここでは、財政規律を重視する財務省と藤井財務相のサポートが効いた。財務省主計官による頻繁な意見の提供や、仙石と藤井による削減を渋る他省庁の説得によって、目標額に近い 2.93 兆円の削減に成功した。

次に取り組んだのは、2010 年度予算の編成である。民主党の目玉政策であった「子ども手当」などの実現のため、内閣は各省に既存予算を一から見直すことを要求した。にもかかわらず、各省から出された要求は過去最大となる総額 95 兆円に上ったため、再び予算削減が必要になり、全省庁に三兆円の削減が求められた。予算削減遂行の一手段として、行政刷新会議は第 1 回会合で「事業仕分け」の実施を決定した。事業仕分けは国民に公開されたほか、聖域なく予算を見直していく方針が採られた。この事業仕分けでは、一兆六千円の削減に成功し、目標には届かなかったものの、透明性の高さなどから国民の高い支持を受けた。しかし、政治主導の観点でみると、行政刷新会議の事務局に入った官僚が、これまで無駄遣いだと考えられてきたプログラムを指摘するなど、やはり財務省のサポートが事業仕分けに大きく貢献していた(信田、2013：136)。

このように、民主党の政治主導を支える両輪とされた二つの機構のうち、国家戦略会議は法案による格上げの断念により最後まで機能しなかった。行政刷新会議は表向き政治主導に見えたものの、財務省のサポートによるところが大きく、民主党が五原則五策で掲げた政官関係像からは外れていた。

②民主党の政府・与党二元体制

官僚との連携のまずさに加えて、政治主導の障壁となっていた自民党時代の政府・与党二元体制と同様の構図が、民主党でも現れ始める。発足当初の鳩山政権は政府に政策決定を一元化することを試みた。鳩山政権では、民主党の事前審査機関にあたる政策調査会(政調会)を廃止した。与党から意見や提案がある場合は、副大臣や政務官が聞いて大臣に報告し、あくまで政府として責任ある意思決定を行うこととした。与党政治家が官僚を経由して要請を行う際は記録を残すことにし、この方針を徹底した。与党政治家が政策に対して

意見を表明する場としては、副大臣主催の「政策会議」が設けられた。また、族議員の出現を防ぐため、地方や利益団体からの陳情には個々の民主党議員が応じるのではなく、幹事長室に窓口を一元化することとした。陳情は議員や各県の民主党支部を通じて国会内の民主党幹事長室に集められ、幹事長室から関係各省へ伝えられる仕組みとなった。陳情処理のため、当時の小沢一郎幹事長は 14 人の副幹事長を任命し、陳情処理を一手に引き受けた。

この政策決定一元化の試みは結論から言えば失敗に終わった。政調会の廃止により、政府に入れなかった議員たちが政策議論から疎外された。議員の意見を聴く場として設けられた「政策会議」は、議員たちがたまった不満を吐露する場となった。また、陳情処理を一手に引き受けたことで小沢幹事長に権力が集中し、小沢が政策決定に影響力を発揮するようになる。例えば予算編成過程では、「子ども手当」などの実施に向けて予算に対して税収が遠く及ばなかったため、国債を発行することとなり、四十四兆円の枠が決定された。そこで、小沢は枠を守るための提案として、民主党のマニフェストに反するガソリン暫定税の延長などを鳩山に突き付けたが、鳩山はこれをほぼ受け入れた[22]。民主党内のパワーバランスは、一元化からは程遠いものへと変質した(信田、2013：145)。

③鳩山政権での制度変更と政官関係にもたらした帰結

続いて、鳩山政権での制度改革が政官関係にもたらした影響を検証する。まずは、政務三役の設置に焦点を当てる。政務三役については、五原則五策の第一策で掲げられ、鳩山内閣での初閣議にて発表された基本方針にて改めて、「各府省に大臣、副大臣、大臣政務官を中心にした「政務三役会議」を設置し、常に国民の視点で政策の立案や調査を行」うと説明された。その詳細は、同日に出された「政と官のあり方」という閣僚懇談会申し合せ文書の「基本認識」にて語られた。文書によると、「政」は「責任をもって行政の政策立案・調整・決定を担う」とされ、「官」は「「政」に対し、政策の基礎データや情報の提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐する」とされた。同時に、「政」と「官」の役割分担も強調した。つまり、政策決定のフェーズから官僚を排除し、官僚の役割を政治家が提示した方針のサポートと遂行に限定した。

この結果、政務三役会議で全ての政策決定を行わなければならなくなった。それまで事務次官が決裁していた案件が政務三役にうつるなど、政務三役の負担は非常に重いものとなった。政策決定から官僚を排除すると言っても、政務三役だけではノウハウも限られているため、官僚にアドバイスを求めることも多くなる。政務三役は直接個々の政策を担当する課長から話を聞くことが増えていった。その結果、事務次官や局長が部下の仕事を把握できなくなることも多くなり、省内の縦の指示系統は破壊された(信田、2013：141)。このようにして、政務三役による政策決定は効率的なものではなくなっていった。

---

[22] 小沢の提案に対し鳩山が反対した項目は、民主党マニフェストの目玉である子ども手当てに、当初予定のなかった収入制限を設けるという内容くらいであった。

また、事務次官会議も廃止された。事務次官会議は、閣議に合わす案件に不備がないか、最終的に官僚組織でチェックする機関であり、官僚によるボトムアップ型政策調整の最終段階に位置していた。民主党はこの事務次官会議を「官僚支配の象徴」とみなし、代わりに「閣僚委員会」で首相と官房長官による政策調整が行われることとなった。

しかし、事務次官会議は政治主導を果たすうえで必要な機関であった。小泉政権では、首相の発議権を使ったトップダウンの指示を官僚組織全体に知らせる最初の場として活用されていた。また、政と官の間の調整機能としても重要な役割を果たしていた。各政策の内容や調整具合、いつ会議に諮るかといった情報が官邸に自動的に上がっていたのは、事務次官会議で重要な政策が最終決定されていたためである。難航している調整案件には官邸が関与することで、政策決定における官邸の求心力を生んでいた。鳩山内閣では省庁間の調整も原則禁止されたことにより、各省間の調整が進まず、その情報が官邸に入ることも少なくなり、政策調整が進まなくなってしまった(信田、2013：142)。このようにして、政務三役の設置と事務次官会議の廃止は、省内外の調整機能を奪い、官邸の政策決定における求心力も低下させる結果となった。

鳩山が辞任する要因となった、普天間問題の対応の失敗は、政治主導の失敗を象徴するものであった。政権交代の半年前、自民党は普天間飛行場を名護市辺野古に移設する合意に署名していた。民主党はマニフェストで、普天間問題への直接的な言及を避けていたが、鳩山は総選挙前の街頭演説で、合意に反して県外移設を目指す発言をした。首相就任後も県外移設を主張した鳩山に対し、外務省や防衛省の官僚は現行案である辺野古移設が最も現実的であるとして、理解を求めた。十三年に及ぶ日米交渉の過程で、あらゆる案を検討した結果が辺野古移設案であるため、官僚の主張は当然なのであるが、前述の通り官僚を排除した鳩山政権には耳を貸さなかった。結果、辺野古に代わる移設先を見つけることはできず、方針が二転三転する間に鳩山内閣の支持率は急降下し、鳩山は辞任に追い込まれた。

(2)鳩山後の民主党政権

①菅政権－軌道修正から官僚不信再発へ

(a)党内分裂

鳩山首相が普天間問題の混乱を受けて辞任すると、民主党内では後任の代表選びに取り掛かることとなった。その過程では、鳩山首相と同時に辞任した小沢幹事長率いる小沢グループと、小沢から距離を置くグループの対決が鮮明化した。菅直人が立候補を表明すると、早速代表選出馬表明の記者会見で、小沢から距離を置く方針を示した。小沢グループは独自候補擁立に失敗したこともあり、菅は代表選を優位に進め、6 月 4 日の代表選挙で小沢支持の樽床伸二を破った。組閣人事では反小沢派である仙石由人、枝野幸男をそれぞれ

官房長官、幹事長に任命し、「脱小沢」カラーを明確にした。この時点で自民党に見られていた「政府・与党二元体制」が民主党にも表れていた。

また、鳩山内閣で試みられた政策一元化方針も修正した。政調会の廃止が与党議員の不満を高めたことを踏まえ、菅政権では政調会を復活させた。政調会長には玄葉光一郎を任命し、同時に内閣特命相として閣僚入りさせることで政策決定の一元化も保たれるようにした。さらに、小沢幹事長に権力を集中させることとなった陳情の一元管理も見直し、陳情の内容や出所によって細かく受付機関を分散させた。

しかし、菅政権は小沢グループとの対決に明け暮れることとなった。後述する菅内閣の震災対応を小沢が批判すると、支持率も低迷していた「菅降ろし」の動きが本格化する。2010 年に野党「立ち上がれ日本」が内閣不信任案を提出すると、民主党内の小沢グループ約七十名が賛成への動きを見せるまでになった。採決前に小沢派の鳩山と菅により行われた会談で、菅の辞任への道筋がまとめられる結果となった。

(b)政官関係―軌道修正と官僚不信再発

菅内閣でも鳩山内閣同様、発足直後の 6 月 8 日に閣議決定された「基本方針」が発表された。そのうち政官関係では、鳩山政権での反省を踏まえ、「政務三役と官僚は、それぞれの役割と責任の下、相互に緊密な情報共有、意思疎通を図り、一体となって、真の政治主導による政策決定に取り組む」とされ、両者の連携が強調された。

しかし、菅の官僚不信は震災を機に復活する。2011 年 3 月 11 日、東日本大震災と福島第一原発事故という未曽有の大災害が日本を襲った。菅首相はこの事態に素早く対応し、事態の把握と収拾に向けて自ら積極的に動いた。しかし、原子力安全・保安院や東京電力の対応は粗末なトラブルが連続し、官邸は保安院をはじめとした官僚や東電に対する不信感を強めた。この不信感から、現場で判断すべき事例も官邸が関与するようになっていった。また、菅は外部の人間に事故対応策のセカンドオピニオンを聞くようになった。内閣官房参与という肩書で政府外のアドバイザーが官邸入りし、最大十五名の参与が存在した。しかし、参与の現場対応への口出しは現場実態からかい離したものが多かった(信田、2013 ; 33)。このように、官僚不信に陥った官邸による現場指導は過剰ともいえる部分が目立った。

復興の過程では、菅政権は十を超える対策・推進本部や会議を立ち上げ、有識者の意見を聞くとして多数の内閣参与を任命した。しかし、政権としての具体的対処方針が決定されていたわけではなく、また、各会議の意思を統合しようとする動きもみられなかった。復興事業の司令塔とされた復興庁は法の制定を必要とするが、復興庁設置法が成立したのは 2011 年 12 月のことであった。復興事業計画も、東日本復興構想会議の提言を受けて作成するとされたものの、首相に提出されてから 9 か月以上たっても決定されなかった。官僚を排除しているので、対処方針はなかなか定まらず、復興の遅れを招いたといえる(新藤、2012 ; 16)。

②野田政権

菅首相が辞任を表明すると、次の代表戦でも、前回同様小沢派対反小沢派の構図が繰り返された。結果として、小沢派の海江田万里を下した反小沢派の野田佳彦が代表に選ばれた。野田は、菅政権が、排除した小沢グループとの対決で退陣に追い込まれたことを踏まえ、代表就任演説で党内抗争を終える体制を作ることを打ち出した。組閣人事では、党幹事長に小沢グループの重鎮である輿石東を据えた。また、野田は新たな与党内政策決定システムを導入した。まず、政策調査会の下部機関として、省庁編成に対応し全与党議員が参加できる部門会議を設けて法案や予算の審議を行うこととした。次いでそこでの合意事項を政調の役員会と幹部会で審議し、最終的に政府・民主三役会議で政策を決定することとし、その過程で政府・与党間の調整が図られた(新藤、2012、185-186)。

官僚の有効活用も打ち出した。野田内閣の「基本方針」では政官関係について、菅内閣のそれと比較して、政務三役と官僚それぞれが持てる力を最大限発揮し」という文言が付け加えられた。野田は、民主党がかつて「官僚支配の象徴」として廃止した事務次官会議を、「各府省連絡会議」という名前で非公式に復活させた。これによって、各省間の情報交換や政策調整がやりやすくなり、官邸にも自然と政策情報が上がってくるようになった。

しかし、これらの方針はかつての自民党時代への回帰ととらえることもできた。特に、与党政策決定システムは、省庁編成に対応してつくられる部門会議が政権党の政策決定に第一義的な権限を持つ点からかつての自民党の事前審査制を彷彿とさせた(新藤、2012；186)。野田の融和策は、民主党の政治主導への挑戦が失敗に終わったことを表していた。

第５章　今後の改革の方向性

第二章から第四章までの議論を踏まえ、序章で出した仮説を検討する。第二章から第四章のうち小泉、安倍、鳩山各政権を比較すると、政治主導に成功したといえるのが小泉、失敗したのが安倍、鳩山といえる。第一の仮説は「政府・与党二元体制」に対応するための仮説であった。与党との関係においては、小泉が属人的とはいえ諮問会議を活用し与党を抑え込んだのに対し、安倍は諮問会議を官邸主導の最重要機関として打ち出せず、鳩山は諮問会議に代わる司令塔機関を打ち出そうと試みるも小泉と違い制度的な弱さを克服できなかった。つまり、政治主導の第一条件として、「与党内で主導権を握るために、首相が官邸主導の司令塔として活用する補佐機関が必要である。その補佐機関は、官邸主導を支える役割を果たすことを明確にした法的な根拠が確立されていなければならない」とする仮説は正しいといえる。本章第一節では、具体的に何を法律上明記すべきなのかを指摘することを試みる。

第二の仮説は変化する政官関係に対応するための仮説であった。官僚との関係においては、小泉が個人的な人脈をもとに官僚を政策の企画立案に参加させたのに対し、鳩山、安倍は官僚を政策決定から排除して官邸の負担を増大させていた。ただし、小泉が個別の人脈に頼らざるを得なかったことから見ても、従来の政治家と官僚の調整方式では政治主導を実現することはできない。従来は与党議員と官僚が結び付き、政策を調整するボトムアップ型の政官調整であった。これをトップダウン型に切り替えるためには、小泉政権のような官邸と官僚の連携を、個々の人脈に頼るのではなく、制度的に築く必要があるといえる。よって、「政権と官僚が連携する必要があり、公務員制度などから連携の場を制度的に整備しなければならない。」とする第二の仮説も正しいといえる。本節第二節で、具体的な制度設計を考えることとする。

具体的な制度の検討の際は、民主党政権が成立を試みた「政治主導確立法案」と「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を参照しながら、案に修正を加えつつ、最適な制度設計を抽出することを試みる。

(1)法整備すべき事項の整理―補佐機関

民主党が政権交代当初掲げていた五原則五策を実現するために、2010 年 2 月、「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」(政治主導確立法案)を通常国会に提出した。鳩山内閣は、同法案をマニフェスト実現のための重要法と位置付けたが、2010 年 5 月に鳩山が趣旨説明を行う頃には、普天間問題で内閣が倒れる直前だった。菅内閣のもとで 7 月の参議院選挙に敗北すると、ねじれ国会となり、法案は撤回に追い込まれた。本節では、この法案の中でも、民主党内で司令塔を担うとされた「国家戦略室」と「行政刷新会議」について、どのような体制を志向していたのかを整理

し、本論の検証に照らした修正を加える。

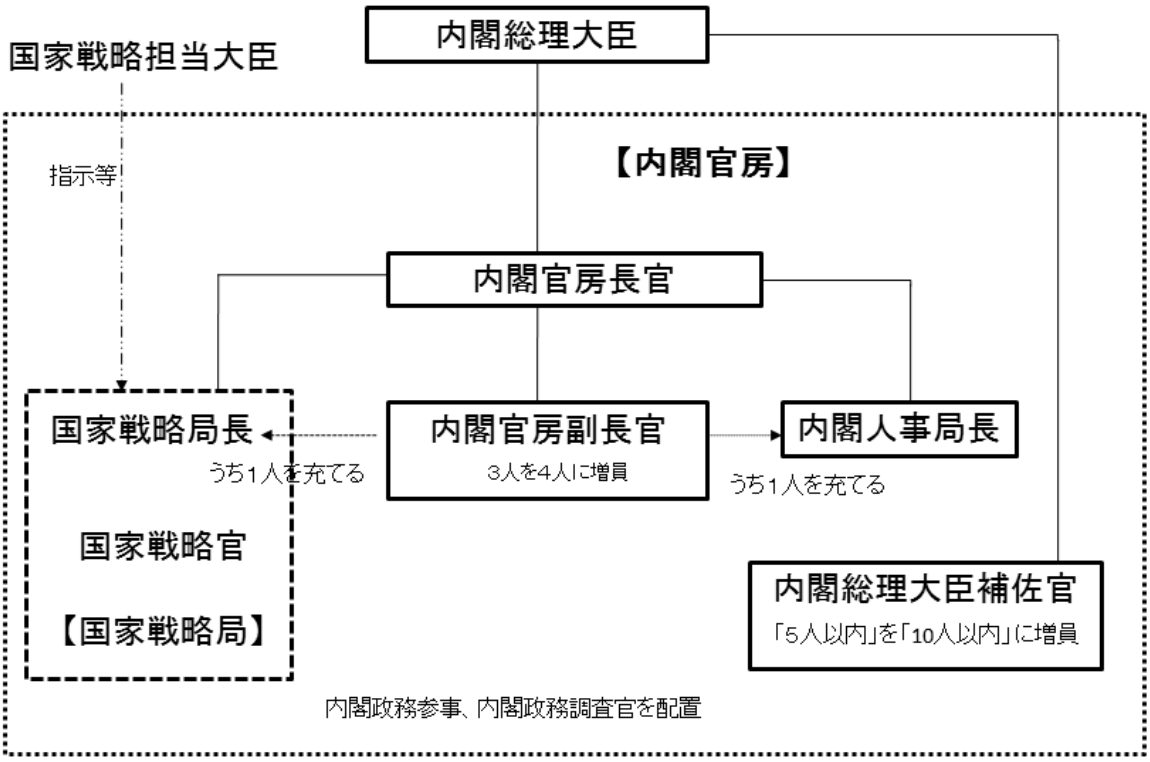
①国家戦略局

(a)法案の概要

政治主導確立法案は、国家戦略局の所掌業務については国家戦略室をほぼ踏襲する一方、トップマネジメントについては、内閣法を改正して次の措置を講じた。

① 内閣官房副長官（政務・副大臣級）を一人増員し、国家戦略局長に充てる
② 国家戦略局長のもとに国家戦略刊（大臣政務官級）を一人新設する
③ 政治任用を前提とした職（内閣政務参事、内閣政務調査官）を内閣官房に新設（各常勤三人、その他非常勤発令も可）し、内閣官房長官、内閣官房副長官、国家戦略局長、国家戦略官の補佐・補助を行わせる

これは、国家戦略担当大臣、国家戦略局長、国家戦略官という専任の政務三役が、政治任用職を中心とした支援を受けつつ政治主導で意思決定を行うことを念頭に置いたものである。



※内閣人事局は国家公務員法等の一部を改正する法律案で措置　　出典：政府側説明資料等より作成

内閣官房の事務の一部を担う国家戦略担当大臣については、政府部内の最終的な調整を担う内閣官房の一体性を重視する観点から、これまで、その事務を統括する内閣官房長官との関係をあえて法律上明らかにせず、事実上担当事務についてリーダーシップを発揮させるにとどめている。政治主導確立法案も、「現在の内閣制度を根底的に変えて官房長官を二人作ることは、かえって混乱を招く」として、国家戦略担当大臣について規定を置いてない。

なお、内閣府の特命担当大臣は内閣府設置法に明記され、その「掌握する」事務については、内閣官房長官の統括の対象としないこととされている。また、内閣府の特命担当大臣については、関係行政機関の長に対する助言・勧告や、（意見対立の場合の）総理に対する意見具申等の権限も明記されている。

(b)法案の検討

まず、内閣官房長官と国家戦略担当大臣の役割分担を明確にしておくことは、政府中枢のマネジメントの観点から極めて重要である(藤井、2012：164)。本論で、安倍政権が首相補佐官と諮問会議との間で二重行政が起きたことは言及したが、その要因も双方の法的根拠が薄弱であるためである。官房長官と担当大臣の役割は明確にされなければ、安倍政権のような官邸内の混乱が起きる可能性がある。ちなみに菅内閣においては、①政策の総合調整のうち、特に戦略的な対応が必要な攻めの政策については国家戦略担当大臣が担当し、最終的に内閣官房長官の判断を仰ぐ、②危機管理を含む主に守りの部分は内閣官房長官が担当する、という考え方が示された。現実には、国家戦略担当大臣のもとで成長戦略、再生戦略等をまとめるという形が定着しつつある。なお、両閣僚の役割が次第に明確になるに伴い、事務方である副長官補室と国家戦略室にはともに官僚出身の審議官クラスが増員・新設され、内閣官房全体として政策スタッフの増強が図られている。

また、首相補佐官も五人から十人に増員するとしている。法案は、補佐官の所掌業務について変更を加えていない。しかし、第三章で述べたように、従来の法律解釈では補佐官は首相直属のアドバイザー、個人的なスタッフという位置づけである。法律上は内閣の一員とはみなされておらず、閣議に列席する資格もなければ、「首相―閣僚―各省」の政策決定ラインに割り込んで官僚に指揮命令する職務権限もなかった。首相補佐官単体では政策を進めることはできない。さらに安倍政権は五人の補佐官のうちだれをナンバーツーの司令塔とするのかはっきりさせなかったことで官邸内のパワーバランスの混乱を招いた。首相が補佐官をどのように使いたいかにもよるが、補佐官が関与できる領域は再確認される

[23]内閣委員会調査室　政治主導の確立を目指して
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2010pdf/20100301003.pdf#search='%E6%94%BF%E6%B2%BB%E4%B8%BB%E5%B0%8E%E7%A2%BA%E7%AB%8B%E6%B3%95%E6%A1%88'(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)

必要がある。

国家戦略室は与党間の調整機能も保障されているとは言えない。国家戦略局と政調会の関係性は法律で明記すべきである。基本、与党内の調整が欠かせない政策がほとんどなので、与党内の調整機能は残すべきであるが、小泉政権でいう郵政民営化のような、政権の第一目標となるような政策に関しては、国家戦略局が政調会に対して優位になれるようにすべきではないかと思われる。

②行政刷新会議

政治主導確立法案では、内閣府設置法を改正し、行政刷新会議に関し次の規定を置いていた。

・「行政刷新」を「国民の視点に立って行う国の予算、制度その他国の行政全般の在り方の刷新並びにこれに伴い必要となる、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直し」と定義したうえで、これを内閣府の事務に追加する。
・行政刷新会議を、総理または行政刷新特命担当大臣の諮問に応じ行政刷新に関する重要事項について調査審議・意見具申・施策の実施の推進を担う内閣府の重要政策会議の一つと位置付ける。なお、メンバー等は閣議決定に基づく行政刷新会議を踏襲する。
・同会議は、関係行政機関の長に対し資料提出その他必要な協力要請ができる。
・同会議のもとに、総理が任命する国会議員等を委員とする専門委員会を置くことができる。

政治主導確立法案において行政刷新会議を法定化しようとした理由は、内閣設置法上の重要政策会議としての位置づけを与えることなどが挙げられている。しかし、政府の内部部局である国家戦略局と異なり、行政刷新会議のような会議体については、恒常的なものも含め設置根拠は必ずしも法令とは限らないため、この理由は相対的なものにとどまる。

事業仕分けは、政権交代直後に旧政権時代の予算を見直すことでとくに注目を集めたが、時の経過に伴い、民主党政権の立てた政策方針(新成長戦略等)に基づく予算要求を仕分けするという状況が生じ、同じ与党議員である各府省の政務三役と事業仕分け人とのあいだで見解が異なるという問題が生じた。野田内閣はこれを踏まえて、2011 年 11 月に新たに政策や制度に踏み込んだ「提言型政策仕分け」を行ったが、事業仕分けに比べ国民の関心は薄れつつある。

以上の理由から、会議体については、その設置根拠は必ずしも法律とは限らず、また法定化によりその結論に強制力が与えられるわけでもない。会議の実効性は、それを活用しようとする総理・官邸の意思とリーダーシップにかかっている。事実、諮問会議は自民党政権の中でも、重要会議という認識の程度には差があった。民主党では政治的な判断により休眠を余儀なくされている。会議の法定化は、今後政権交代があった場合にも継続的に

それを活用するという与野党の共通の意思がある場合に限られるべきではないかと思われる(藤井、2012；181)。

(2)公務員制度改革の要点整理

政治主導は、政権の指導が官僚制組織に浸透し、かつ官僚制組織が政権を補佐・補助する仕組みに支えられねばならない。そのため、政治主導に適した公務員制度改革も求められる。本節では民主党が政権交代後に提出した、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を参照し、四章までの経緯を踏まえて修正を加えながら、政官関係のあるべき姿を打ち出すことを試みる。公務員制度改革の論点は数多く存在するが、本節では紙幅の都合もあり、幹部公務員を中心としたキャリア官僚と、政権との関係に論点を絞る。この両者の関係は現在も明確に制度化されているとは言えず、民主党政権では政務三役と官僚機構との連携に問題が生じていた。「政治主導」は、内閣及び各省における政権チームが、政府の意思に基づき各省職員機構を適切に指導しなければならない。行政機構的に言えば、大臣―副大臣―大臣政務官なる政治的任命職を頂点として、事務次官―局長・官房長以下の職員機構が階級的に広がっている。だが、職業公務員である事務次官を頂点とする官僚機構は、組織的自律性を本質的特性としてきた。幹部公務員における政治的任命職と職業公務員である一般職との関係をどのように制度化し、政官関係を定めるかが「政治主導」の課題である(新藤、2012：148)。

①民主党改正案の概要

「政治主導」を掲げていた民主党は、改正案の目玉として、幹部級職員人事に政権の関与を強化しようとした。ここでの幹部級職員とは、事務次官、局長、部長を主に意味する。同時に、「弾力化」という考え方によって人事慣行のラディカルな改革を志向し、事務次官から部長級までを同一の職制上の段階にみなすという仕組みを導入するとした。そのうえで、各省から現職幹部職員や大臣による推薦者、その他首相や官房長官の推薦者について適格性検査を実施し、幹部候補生名簿を作成する。この名簿から、首相や官房長官と協議の上で任免するとした。この仕組みにより、これまでの人事制度にはなかった「降格人事」が可能になる(村松、2012：64)など、人事の流動性が高まることを意図した。そして、幹部級人事の一元的管理のために内閣官房に人事局を設置し、それまでの人事院制度は廃止するとした。人事局の設置は内閣の人事機能強化が意図されており、内閣による官僚の政治任用も含まれている。つまり、内閣人事局に各省の指定職の候補者を一括して登録する仕組みを作り、内閣官房長官がその際の適格性検査と個別の任免協議に関与するというものである。このように、民主党の改正案では、幹部人事に内閣が大幅に介入することで、各省の縦割り人事の打破と大幅な政治任用の拡大が志向されていた。

②民主党改正案の検討

しかし、政治任用を拡大することに対しては慎重になるべきである。村松(2012)は、政治主導が実現する仕組みには、幹部公務員の政治任用を多用するパターンとそうでないパターンが存在していることを指摘し、必ずしも政治任用の拡大が政治主導のために必要なわけではないと主張する。先進国で議院内閣制をとるイギリスとフランスの二国を比較すると、イギリスは幹部公務員の政治任用は極力抑制されてきたのに対し、フランスは幹部公務員への政治任用が広範に行われている。両国の間では、政官関係において大きな違いがある。イギリスは、政治と行政の領域が明確に分けられ、それぞれの領域で自立しながら役割をこなす形である。公務員人事は政治から独立しており、大臣に人事権はなく、全勝を束ねる統合的な仕組みに則り、能力主義的な人事が採られている。対してフランスは、政治のトップと行政のトップが深く融合しており、それぞれの領域は公的なものとして連続的にとらえられている。フランスでは大統領、首相、各大臣それぞれに直属する官房組織があり、完全な政治任用が採られている。

この二国と日本を比較すると、日本の政官関係はどちらかと言えばイギリスに近い。日本では独特な「官僚内閣制」が運用されており、そこでの官僚主導的な意思決定はどちらの国にも見られないが、政治介入を遮断した幹部人事制度はイギリスと共通する。そのため、イギリスをモデルとし、政官の分離は大きく変えることはせず維持することが望ましいと村松は指摘する。このように、公務員の政治的中立性という観点から考えると、政治任用の拡大は慎重にならなければならない。職業公務員の役割は、国民からの委任を受けた政権の補助・補佐であり、政権交代が起きた際も同様の機能を果たす必要がある。そのため、公務員制度は政党政治からは独立している必要がある(新藤、2012：172)。

以上に注意しつつ、政治主導を実現するためには、まず内閣および各省における「政治部門」を整備拡充することが必要である。民主党の政務三役が手いっぱいになっていたことを考えれば、副大臣・大臣政務官の増員によって「政権チーム」を強化することが必要である。増員される「政権チーム」は政権党政治家が中心を占めるべきである。また、小泉政権の諮問会議で民間議員が活躍したことを考えれば、政治指向を同じくし専門能力を持つ民間人が任命される余地も含めるべきである(新藤、2012：169)。

また、野党は下野している間、国内外の戦略構想などの政策を党内で統一し、次の政権を担う準備をする必要がある。官僚との接触が与党に比べ少なくならざるを得ない野党は、その準備に向けてシンクタンクを創設し、知的源泉を作る必要がある。シンクタンクを活用することで与党への対案の作成や、政権交代後のスムーズな政策立案遂行につながるであろう。

(3)本章のまとめ

本章では、仮説に沿って二つの制度設計案を打ち出した。一点目は、「政府・与党二元体

制」を脱却するために、両者の間で政策を調整し、政府・与党を一体化させる機能を持った補佐機関を法律で整備すべきというものである。これは小泉改革で官邸主導の司令塔として活躍した経済財政諮問会議が二つの問題点を抱えていたことから導かれたものである。第一に、諮問会議は法律上の位置づけが不明確であり、時々の首相が諮問会議を司令塔として活用することを宣言しなければ、司令塔として機能することは難しかった。第二に、諮問会議は政府・与党間の調整機能がなかったため、重要政策に関しては与党を無視して改革を進めた小泉も任期最後の一年は与党との調整を模索するなど、与党との関係のあり方が定まっていなかった。民主党は官邸主導の司令塔として国家戦略室を立ち上げ、「室」から「局」への法的な格上げによりその機能を確実にする予定だったが、格上げが実現しなかったため、国家戦略室が司令塔になることはなかった。よって、「国家戦略局」を官邸主導の補佐機関として法律で整備すべきというのが第一の主張である。その際留意すべきことは、各機関との役割分担をはっきりさせることである。これは第一次安倍内閣における二重行政による混乱を踏まえたものである。内閣官房長官と国家戦略担当大臣、さらには首相補佐官それぞれの役割分担は明記しなければならない。与党の事前審査機関との関係性も同様である。その際、政権の最重要政策に関しては政調会に対する優越権を持たせるべきである。

二点目は、変わりつつある「官僚内閣制」を踏まえて、政と官との連携を新たに整備すべきというものである。五五年体制下の政官関係が崩壊した中、小泉政権の官僚活用は個人の人脈に頼ったものであった。安倍、鳩山両政権は政策決定から官僚を排除しようとして行き詰った。政と官が連携できるシステムを制度的に早急に整備しなければならない。具体的には、副大臣・大臣政務官の増員によって内閣および各省における「政治部門」を整備拡充することである。民主党の政務三役活用は、大臣、副大臣、政務官の三人に負担が集中し過ぎていた。留意すべきことは、公務員の政治的中立性を損ねないようにすることである。以上二点の改革により首相を中心とした議院内閣制の委任プロセスが作動させることで、「政治主導」の実現に近づくであろう。

終章　課題と展望

(1)本論文の要約・課題

以上まで、各政権の政治主導への取り組みを検証し、今後の改革の方向性を検討してきた。改めて、本論文の流れを簡潔に振り返る。

まず序章で、日本の政治構造の問題点を指摘し、なぜ今政治主導が課題となっているのかを整理した。本論文では議院内閣制の委任プロセスを機能させることを目標として重点を置き、「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」の二つが大きな課題となっていることを指摘した。それを踏まえ第一章では、1990 年代の政治主導へ向けた首相権力を強化する改革を検討し、実際に首相の地位が向上したことと、先の課題に照らし合わせるとまだ課題も多いことを指摘した。第二章では、小泉政権が制度改革を活かして政治主導に取り組み、郵政民営化の実現など以前の政治体制では起こり得なかった改革を達成したことを検証した。ただその手法は個人の手腕によるものが大きく、最重要政策である郵政民営化実現の際は与党無視で突き進み、「官僚内閣制」に対しては首相側近の人脈に頼った登用が行われていた。第三章では、小泉後の安倍政権が、政治主導に取り組んだものの失敗したことを検証した。諮問会議は、安倍が最重要会議だと明言しなかったことで司令塔になり損ねた。与党内の声を集約する機能は派閥の衰退などで弱まり、政権は与党を統御できなくなった。また、政策決定から官僚を排除しようとしたことも失敗の一因となった。第四章では、政権交代を果たした民主党鳩山政権が政治主導に意欲的に取り組んだ過程と帰結を検証した。諮問会議に代わる役割を果たすとされた国家戦略室は法律による格上げがなされなかったことで司令塔の地位を確保できなかった。また、政策決定一元化への試みも空回りし、党内の不満が蓄積されていった。官僚に対しては安倍政権同様政策決定から排除し、大臣・副大臣・政務官からなる政務三役で全ての意思決定を行なおうとしたところ、すぐに限界が訪れた。第五章では、まず二章から四章までの内容から仮説の妥当性を述べたうえで、それぞれ具体的な制度設計を二点打ち出した。第一に、国家戦略局を官邸主導の司令塔として規定し、政調会との関係性も、政権の第一目標となるような政策に関しては国家戦略局が政調会に対して優位になれるようにしたうえで規定すべきである。第二に、公務員の政治的中立性を保ちつつ各省の「政権チーム」を民間議員などの登用も含めながら拡充すべきである。

本論文の課題として挙げられるのは、序章でも述べたが、議院内閣制の委任プロセスを機能させることに焦点を当てたために、「政府・与党二元体制」と「政府・与党二元体制」と「官僚内閣制」に問題を絞ったことである。政治主導の壁となる要因はほかにもある。例えば、野党との関係や、それを踏まえた国会運営(特にねじれ国会)、または国会(特に参議院)の在り方が挙げられる。中でも国会においては、議会における政府の役割が規定されていないために、政府側は法案の国会の同意を得るために能動的に動けない。そのため、

与党が国会対策にあたるが、日程の制約が強いことや野党の抵抗などから、法案の実現には多大な労力がかかるようになっている。特に 2000 年代に入りねじれ国会となる状況は珍しくなくなっているが、ねじれ国会のもとでは政府は野党の抵抗に配慮せねばならず、政策立案を主導することは難しい(佐々木・清水、2011 : 404)。国会のあり方を考えることは、今後政治主導のあり方を考えるうえでは不可欠であろう。

(2)第二次安倍政権の動向を踏まえた今後の展望

民主党が 2012 年の衆院選で敗北し、再び自民党政権になると、安倍首相のもとで経済政策を第一とした政権運営が進められている。安倍は経済財政諮問会議を復活させ、同会議が経済政策の司令塔として役割を果たすことを強調した。これにより諮問会議が司令塔として再び機能する土壌が整ったといえる。小泉政権の官邸主導を再現する試みともいえる(信田、2013)。また、安倍は政治主導を発揮しやすくするため、官邸人事を手堅く固めたほか、民主党政権が政治主導を掲げて廃止していた各省庁の事務次官会議を「次官連絡会議」として正式に復活させた。閣議で決定した内容をこの会議で官僚トップが共有し、政治と行政の連携を強化することで、事務の官房副長官の影響力が回復し、官邸主導がより円滑になることが期待されている(信田、2013)。安倍政権では諮問会議を活用したトップダウンの政策決定と、官僚との連携が図られている。本論文の主張に基づいて考えれば、諮問会議を中心とした官邸主導の意思決定と、次官連絡会議による官僚との連携強化が同時に実現すれば、政治主導が実現するのではないだろうか。

文献リスト

飯尾潤、2007『日本の統治構造』中公新書
伊藤達也、2010『総理官邸の真実』PHP 研究所
上杉隆、2007『官邸崩壊』新潮社
大嶽秀夫、2006「小泉純一郎　ポピュリズムの研究」東洋経済新報社
上川龍之進、2010『小泉改革の政治学』東洋経済新報社
佐々木毅・清水真人、2011『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社
佐藤誠三郎・松崎哲久、1985『自民党政権』中央公論社
清水真人、2005『官邸主導―小泉純一郎の革命』日本経済新聞社
清水真人、2009『首相の蹉跌―ポスト小泉　権力の黄昏』日本経済新聞出版社
新藤宗幸、2012『政治主導』ちくま新書
高安健将、2009『首相の権力』創文社
高安健将、2014「政治 安倍政権 ： 首相支配の復活 ： 多数安定下におけるリーダーシップ」　掲載誌 改革者 / 政策研究フォーラム [編] 55(2) (通号 643) 2014-02 pp.2-35
高安健将『安倍政権は「官邸主導」か?』掲載誌 世界 / 岩波書店 [編] (767) 2007-07 pp.119-127
竹中治堅、2006『首相支配』中公新書
辻清明、1963『日本官僚制の研究』弘文堂
日本再建イニシアティブ、2013『民主党政権　失敗の検証』中公新書
信田智人、2013『政治主導 vs.官僚支配 ： 自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕』朝日選書
樋渡展洋・斉藤淳、2011『政党政治の混迷と政権交代』東京大学出版会
牧原出、2003『内閣政治と「大蔵省支配」』中公叢書
待鳥聡史、2012『首相政治の制度分析―現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房
御厨貴、2012『「政治主導」の教訓 ： 政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房
武藤博巳、2012「公務員制度改革と幹部職員の一元管理」『自治総研 (407)』, pp.32-70, 2012-09
村松岐夫、1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
村松岐夫、2010『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
村松岐夫、2012『最新公務員制度改革』学陽書房
山口二郎、2012『政権交代とはなんだったのか』岩波新書

<一次資料>
雑誌
『論座』

2005 年 8 月号、9 月号(朝日新聞社、2005)
2006 年 1 月号(朝日新聞社、2006)
『エコノミスト』
2006 年 8 月 1 日号(毎日新聞社、2006)
『経済セミナー』
2007 年 1 月号(日本評論社、2007)

ウェブサイト
内閣府　経済財政諮問会議　平成 13 年会議結果　第 7 回(平成 13 年 4 月 18 日)　議事録
http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0418/minutes-s.pdf(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)
内閣府　経済財政諮問会議　平成 17 年会議結果　第 24 回(平成 17 年 11 月 19 日)　議事録
http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/1109/minutes_s.pdf(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)
参議院　第 165 回国会予算委員会　議事録　第 2 号　平成 18 年 10 月 12 日
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/165/0014/16510120014002.pdf(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)
衆議院　第 165 回国会教育基本法に関する特別委員会　議事録　第 3 号　平成 18 年 10 月 30 日
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/165/0158/16510300158003.pdf(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)
民主党　民主党の政権政策マニフェスト 2009
http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/swf/index.html(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)
首相官邸　鳩山内閣「基本方針」
http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/swf/index.html(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)
首相官邸　鳩山内閣「政と官のあり方」
http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0916arikata.html(アクセス日：2015 年 1 月 22 日)