

札幌大学総合研究 第2号 (2011年3月)

〈論文〉

「政治主導」の法的考察

～経済財政諮問会議と国家戦略「局」・行政刷新会議を中心として～

藤巻 秀夫

〈要旨〉

「政治主導」のための行政組織のありかたを検討する。具体的には、民主党政権が2010年2月に提出したいわゆる「政治主導確立法案」において予定している内閣法および内閣府設置法の改正による国家戦略局と行政刷新会議の法的な位置づけと枠組みを、経済財政諮問会議の権限や構成などと比較することによって問題点を検証する。

これらの検討を通して、経済諮問会議が内閣の主要な閣僚を正式な議員と位置づけることで、閣内および与党との意見の対立がある内閣の重要政策課題についても、最終的には一体性を確保できるシステムが構築されていたのに対して、国家戦略局および行政刷新会議はいずれも行政組織法的に見て、様々な問題が整理されないまま、「政治主導」の掛け声の下に提示されており、検討が不十分な組織体制であることを指摘する。

〈キーワード〉

政治主導確立法案 国家行政組織 内閣府 内閣官房 経済財政諮問会議 国家戦略局
行政刷新会議

1 はじめに

2009年6月の総選挙の大勝利により、わが国の政治史上初の選挙による政権交代を果たした民主党は、その政権運営の基本方針として「政治主導」を大きな柱としていた。「政治主導」の語は多義的であり、論者によって一致しないが、政治主導の体制を構築することは、いずれにせよ国家行政組織のありかたに重要な変容を迫るものであり、本稿は、これを行政組織法の観点から考察しようとするものである。具体的には、2010年2月に民主党政権の手によって作成されたいわゆる「政治主導確立法」案を検討する。

「政治主導確立法」は、正式名称を「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」といい、鳩山内閣時代の2010年2月（第174通常国会）に内閣から衆議院に提出されたが、実質的審議がされないまま、2010年11月19日、第176臨時国会においてあらためて衆議院内閣委員会で趣旨説明がなされた¹⁾。同法案は、内閣法の一部改正、内閣府設置法の一部改正及び国家行政組織法の一部改正を主たる内容とし、さらに国会法その他の改正とも関連している。

同法案を検討する予備的作業として、民主党政権における政治主導の考え方と内容を確認し、その理念が本稿執筆時までの政権運営においてどのように変容してきたかを概観する。その上で政治主導確立法案で示されている新しいシステムの意義と内題点を、小泉内閣において政治主導の指令塔として機能してきた「経済財政諮問会議」と対照させつつ考察する。

2 民主党における政治主導の考え方

(1) 民主党マニフェスト2009

2009年の衆議院選挙において民主党が提示したマニフェストは、「鳩山政権の政権構想」、「民主党の五つの約束」、「マニフェスト政策各論」の三部から構成されている。「政権構想」は、「五原則」と「五策」から構成されている。

そのうち「政治主導」に関しては、原則1として、「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」に転換するとし、原則2として、「政府と与党を使い分ける二元体制から内閣の下の政策決定に一元化へ」、原則3として、「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」として、政治主導・官邸主導への転換を示した²⁾。

そして、これらの目標を達成するための方策として位置づけられている「五策」は、次のような内容となっている。

第1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2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3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4策：「事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の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5策：「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、すべての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する」、というものである³⁾。

また、「政策各論」においては、「5 政と官の関係を抜本的に見直す」ことを掲げ、その政策目的として、「政治主導を確立することで、真の民主主義を回復する」ことを表明している。具体策としては、「与党議員が100人以上、大臣・副大臣・政務官等として政府の中に入り、中央省庁の政策立案・決定を実質的に担う」こと、「政治家と官僚の接触に係わる情報公開などで透明性を確保する」ことを、示している。

以上、要するに民主党が考える「政治主導」は、与党国会議員を政府・内閣の中に大量に入れ、これらの政治家が各省においてそして内閣全体においてチームとなって意思決定を行なうこととまとめることができる。チームとしての意思決定を行なうための仕掛けが、政務三役会議、閣僚委員会、国家戦略局、そして行政刷新会議であり、他方で政権与党と政府・内閣の間での政策調整のためのシステムは後退している。つまり、このような「政治主導」の障害物として「官僚」といわゆる「族議員」を位置づけ、これらによる実質的な意思決定の排除を最優先課題としている。

(2) 民主党政権の考え方

1) 鳩山内閣

2009(平成21)年9月16日、第93代内閣総理大臣に就任した鳩山由紀夫は、同日の初閣議で15項目に及ぶ「内閣の基本方針」を決定した⁴⁾。「政治主導」に関する基本的な内容は、次のとおりである。

民主党政権では、「真の国民主権の実現」がキーワードである。第1に、国政の運営を、官僚主導・官僚依存から政治主導・国民主導に刷新すること、第2に、国民の審判を受けた政治家が、各府省の運営に名実ともに責任を持つ体制を構築すること、その手段としては、①各府省に「政務三役会議」を設置、②与党の事前審査慣行を廃止、③従来の政府・与党の二元的意思決定を一元化する、第3に、事務次官会議を廃止し、重要政策については総理大臣と官房長官が判断し、必要に応じて閣僚委員会で調整・決定すること、第4に、新たな総理直屬機関として内閣官房に国家戦略室を設置し、官邸主導で、税財政の骨格や経済運営の基本方針などを決定、第5に、総理直屬の行政刷新会議を設置し、政府の予算・事業の見直しと税金の無駄遣いを排除する、ことをあげている。

また同日の閣僚懇談会において「政・官の在り方」を申し合わせた⁵⁾。そこでは、①政治家が大臣等として行政の政策の立案・調整・決定を担い、「官」を指揮監督すること、官は、主に政策の実施・個別の行政執行を担い、政の判断のための基礎データや情報提供、

複数の選択肢の提示など、政策の立案・調整・決定を補佐することを任務とすること、②政と官の接触の抑制と情報公開、官による記者会見の原則的な禁止、などが示されている。

さらに、民主党幹事長・小沢一郎は、民主党の全国会議員に対して、「政府・与党一元化のける政策の決定について」と題するペーパーを配布し（9月18日）、そこでは、①民主党の政策調査会廃止し、その機能を全て政府（＝内閣）に移行すること、②一般行政の関する議論と決定は政府が行い、内閣の責任で法案を提出すること、③政策調査会の各省毎の部門会議を廃止し、これに代えて各省毎に「政策会議」を設置し、副大臣および政務官が各常任委員会の与党議員に対して政策を説明するとともに、意見交換および政策提案を受け、これを大臣に報告すること、④各省政策会議における提案や意見を聴取し、最終的には大臣チームが政策案を策定し、閣議で決定する、というシステムとすることを通知している⁶⁾。

2) 菅内閣

普天間基地問題対応における迷走といわゆる政治・金問題の責任をとって、鳩山首相と小沢民主党幹事長が辞職したことを受けて、2010年6月、菅直人が内閣総理大臣に就任した。同年7月の参議院選挙に向けて作成した「民主党マニフェスト2010」（「元気な日本を復活させる」）は、「強い経済、強い財政、強い社会保障」をキーワードとしているが、「政治主導」についての記述はまったくない。一方、「実現した政策」として、政治主導の政策立案・決定として事務次官会議の廃止と政務三役を中心とした政策の立案・調整・決定をあげ、さらに「国家戦略室」の設置をあげている⁷⁾。1年前のマニフェストにおける意気込みとはかなり異なるニュアンスとなっている。

菅直人首相は所信表明演説（2010年6月11日）において、政治主導に関して次のように述べている⁸⁾。「私の基本的な政治理念は、国民が政治に参加する真の国民主権の実現です。・・・従来、我が国では、行政を官僚が仕切る『官僚内閣制』の発想が支配してきました。すしかし、我が国の憲法は、国民が国会議員を選び、そして、国会の指名を受けた内閣総理大臣が内閣を組織すると定めています。・・・本来は、『国会内閣制』なのです。政治主導とは、より多数の国民に支持された政党が、内閣と一体となって国政を担っていくことを意味します。これにより、官僚主導の行政を変革しなければなりません。」

以上概観した民主党政権のいう「政治主導」を整理すると、3つの異なる意味を持たせていることがわかる。

第1は、官僚政治に対抗する意味としての「政治家主導」の意味であり、国会議員を内閣および各省に大量に配置し、大臣・副大臣・政務官のいわゆる政務三役が政策を立案、調整、決定するという方向性である。ここでは、内閣および各省の重要ポストは国会

議員が担うことと、それにより官僚ないしは役人（公務員）は重要ポストにいる国会議員の「下働き」がその職務ということが含まれている。

第2は、政権与党との対抗関係において、各省においては政務三役が政策決定の主導権を握り、個別的な政策に関して政権党の関与ないし干渉を排しようとする意図が込められている。

第3は、各省に対抗する意味としての「官邸主導・官邸機能の強化」の意味である。国家ビジョンと予算の骨格を首相直属の「国家戦略局」が策定することで、各省の縦割りを排し、内閣中心の国家運営を達成しようとする意図が込められている。

民主党が考える「政治主導」を、その障害物の観点から見ると、「官僚（組織として、あるいは個人としての官僚）」、「与党ないしいわゆる族議員」、「各省および各大臣」であり、これらとの対抗関係を念頭に置いた複合的な概念であると理解することができる。巷間言われているような「官僚政治」・「官僚主導」だけに対抗するものではないことに注意をする必要がある。そうすると、この「政治主導」の根拠として、「国民主権」「国民主導」のみを掲げていることは、なお検討が不十分であり、なぜ「政治主導」が必要なのかという根本的な問いに答えているとはいえない。⁹⁾

(3) 民主党政権における政治主導

民主党政権が発足して、1年半が経過した。民主党のマニフェストおよび内閣において決定された「政治主導」の考え方が、どのように実行に移されたのか、移されていないのか、あるいは考え方について変化があったのか、について概観する。

第1は、民主党の目玉政策である「国家戦略局」と「行政刷新会議」についてである。鳩山内閣では、特命担当大臣として、国家戦略担当大臣に菅直人が副総理兼任で、行政刷新担当大臣に仙石由人が任命された。いずれも大物議員であり、この新しい体制の確立に向けての政権の意気込みがうかがわれる¹⁰⁾。

しかし、国家戦略「局」の設置については、内閣発足直後で法案を準備できないという理由から、内閣総理大臣決定（「国家戦略室の設置に関する規則」¹¹⁾）に基づき内閣官房に「国家戦略室」が設置された。その任務は「税財政の骨格、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等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整を行う」ものとされた。この任務は、「経済財政諮問会議」の任務とほぼ同じであり、同会議の実質的な後継という位置づけである。同様に、行政刷新会議についても、閣議決定（「行政刷新会議の設置について」¹²⁾）により内閣府に設置されたにとどまる。

なぜこれらの新組織を法的に根拠づける法案がただちに提出できなかったのだろうか。メディアが指摘するところでは、2つのことが原因のようである。第1は、政権内の人事もからむ問題として民主党の政策調査会長を兼務する国家戦略担当大臣の人事、政策調査会の役割縮小に伴う反発など¹³⁾、第2は、本稿の問題意識にとっても重要であるが、鳩山首相の中で新組織と官房長官との関係について整理ができていなかったこと、また首相が官僚間の縄張り争いを放置していたこと¹⁴⁾、などが指摘されている。

民主党の政策全般についても言えることであるが、ムードの中で政権に就いてしまいこれまで主張してきたアイデアや「理論」を実行可能性あるものにするための綿密な検討のないまま、走り出してしまったものと思われる。基本中の基本である組織問題についてそうであるのだから、その他の政策は推して知るべしということになる。

鳩山内閣は、2010年2月になっていわゆる「政治主導法案」を提出して、国家戦略局と行政刷新会議の法的根拠を与えようとした。しかし、すでに政局は混乱状態であり、同法案は実質的な審議がされることなく継続審議となり、さらに、2010年7月の参議院選挙での民主党の敗北による、参議院において少数与党となったことを受けて、菅首相は国家戦略局の設置を断念して国家戦略室のままで継続することを表明した¹⁵⁾。

行政刷新会議は、2009年度から2010年度にかけて3度にわたる「事業仕分け」でメディアの注目を浴びたが、その仕分け結果について、予算および政策への反映が不十分なものになっていることが課題となっている。行政刷新会議の法的な裏付けの不明確さが原因である。

第2は、政策決定における政府・与党の一元化体制の構築である。つまり、政策は政府が責任をもって決定し、与党はそれをサポートするものであり、一時は本会議や各委員会審議においても与党からの質問を返上することまでも提案された。これは、与党による事前審査制を廃止し、族議員の跋扈を排除することなどをねらいとするもので、前述のように小沢一郎の持論ではあるが、政府の中に入れなかった与党議員からの反発が強い問題でもある。

その代替システムとして、前述のように、政権獲得直後に小沢民主党幹事長「政府・与党一元化のける政策の決定について」において、政府の政策は、各省等の副大臣ないし政務官が、各委員会所属議員に説明し、意見を聴取する、そして意見内容は大臣に報告するというシステムが採用された。この政府外議員と政務三役との「政策会議」の意見のやりとりは、内閣府及び各省のホームページに概要が公表されているが、「言いつばなし」、「ガス抜き」と評されてもやむをえない内容となっている¹⁶⁾。

「政策決定の政府への一元化」を目指す政府と与党の関係が、これと異なる姿を見せた

最大のものとして2010年度予算決定のプロセスをあげることができる。09年度の税収見込みから大幅に落ち込む税収予想を受けて、新規国債発行額の公約順守と民主党の各種政策実施の順守との間で、財源確保のため子ども手当について所得制限を設けるかどうか、ガソリン税その他の暫定税率の廃止を実行するかどうかが焦点であった。結局は内閣の中ではこれを決着することができず、小沢民主党幹事長から「2010年度予算と税制に関する党の要望」として、こども手当にて所得制限を設ける、暫定税率について現行水準を維持するなどの「交通整理」を提示することによって、予算編成を年内に仕上げることができた。報道によると、小沢幹事長が、予算についての指示をとばし、官邸がやるべき各省間の調整を行っていたという¹⁷⁾。

2010年度予算は、政権を獲得したばかり運営に不慣れであったこと、また2009年度第2次補正予算も同時進行であったこと、矛盾する国民への約束の乱発などから、これを整理することは容易ではなかったという事情を斟酌しても、政府による政策一元化という基本方針とは異なる処理がなされたことは否定できない。この点の内閣における点検評価がないこともあって、2011年度予算編成のプロセスを見ても同様のことを指摘しうる。

第3は、「政務三役会議」である。これは官僚主導による政策決定のありかたから政治主導による決定を実現するための具体策として2009年マニフェストおよび鳩山内閣において閣議決定された「内閣の基本方針」、そして2010年マニフェストでは実現された政策の第一番目に取り上げられていた仕かけである。

しかし、2010年12月になって、大臣、副大臣および政務官による「政務三役会議」に今後、事務次官と官房長が加わるという方針変更が官房長官から示された。しかも、閣議決定のための事実上の前提条件であった旧来の事務次官会議は復活させないとしつつも、今後、事務次官レベルでの協議の場を設置することも予定しているようである。方針を変更した理由は詳らかではないが、各府省内部において意思疎通が欠如し、および府省間の事務レベルによる事前の調整が十分にできないまま、政務三役で府省の方針や政策が決定され、結局その後始末に多くの時間を要していたようである¹⁸⁾。

政治主導による政府体制の下では事務次官の存在は不要となり、事務次官そのものの廃止まで視野に入れていた民主党であったが、様変わりである。方針転換についてきちんとした説明が必要であろう。

以上概観したところによると、政治主導を理念に具体的な手段として提示されたものは実質的には大きく変容してしまっていると評価せざるをえない。準備不足の一言に尽きるだろう。政権担当能力についても相当な疑問を残している。

3 「政治主導確立法」案の内容

政治主導確立法案は、国家戦略局と行政刷新会議に法律上の位置づけを与え、内閣官房および内閣府における政治的任用を拡大することをねらいとして、内閣法の改正と内閣府設置法の改正が基本的内容である¹⁹⁾。

(1) 内閣法の改正

1) 国家戦略局の設置

政治主導確立法案は、第1に、「内閣官房に国家戦略局を置く」と規定する（内閣法新15条）。国家戦略局の任務は2つあり、①経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、租税に関する政策の基本、および予算編成の基本方針に関する企画・立案と総合調整、②内閣の重要政策に関する基本的な方針に関して内閣総理大臣が指定するものの企画・立案と総合調整、である。国家戦略室の任務と対比させると、「予算編成の基本方針の企画・立案および総合調整」が明記されている点、①の任務の部分が例示であったのが、列記事項になっている点、「税財政の骨格」という表現から、「財政運営の基本、租税に関する政策の基本」という表現に変わっている点が特徴的であり、相当踏み込んだ任務規定といっていよいのではないだろうか。

国家戦略局の体制については、内閣官房副長官を1人増員し（内閣法新14条3項）、国家戦略局に置かれる局長は、内閣官房副長官の中から内閣総理大臣が指名する者をもって充てるとする。この国家戦略局長は、国家戦略局の事務を掌理するとしている（内閣法新15条3項・4項）。

さらに、国家戦略局には国家戦略官1人が置かれる。政務官相当のポストであり、国会議員との兼職が可能である。国家戦略局の事務のうち特定のものに参画し、政務を処理することが任務である。国家戦略官の任免は内閣が行う（内閣法新15条5項・6項・7項）。なお、国家戦略担当大臣は法律上は必置とされていない。

2) 内閣官房副長官および総理大臣補佐官の増員

内閣官房副長官を1名増員し4名とし、これを国家戦略局長に充てることを想定しているほか、内閣総理大臣補佐官の定員を、現行5人以内から10人以内に増員している（内閣法新20条1項）。従前からいずれの職とも国会議員の兼職が可能である。

3) 内閣政務参事と内閣政務調査官の新設

内閣官房に新たに内閣政務参事（内閣法新22条）と内閣政務調査官（同23条）を置くことができるとしている。

内閣政務参事は、内閣の重要政策に関する基本的方針及び閣議に係る重要事項のうち特

定のものに関する企画及び立案並びに政務に関し内閣官房長官、内閣官房副長官、国家戦略局長及び国家戦略官を「補佐する」という位置づけであり、内閣政務調査官はこれらの者に加えて内閣政務参事に対して「政務に関して必要な情報提供」その他補助をすることが任務とされている。定数はいずれも政令で定めることになっている。いずれの職とも特別職の公務員であり、内閣総理大臣が任免する。

(2) 内閣府設置法の改正

1) 行政刷新会議の設置

経済財政諮問会議を廃止して、形式的にはこれに代わるものとして内閣府の「重要政策に関する会議」として行政刷新会議を設置するというものである（内閣府設置法新15条の2）。行政刷新とは、「国の行政に関する予算及び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」と定義されている（内閣府設置法新4条1項3号の2）。その所掌事務は、内閣総理大臣の諮問に応じて行政の刷新に関する重要事項の調査審議、意見具申および施策の実施である（同法新19条）。

行政刷新会議は、内閣総理大臣が議長となり、内閣官房長官及び行政刷新担当大臣、総理大臣が指定する国務大臣及び非常勤の有識者議員、計10人以内の議員によって組織される（内閣府設置法新20条・22条）。なお、財政刷新担当大臣は法律上は必置とされていない。

さらに、行政刷新会議は専門事項を調査させるための専門委員会を置くことができ、委員は国会議員及び有識者から総理大臣が任命する（内閣府設置法新23条の2）。これにより事業仕分けWGのメンバーについても法的に位置づけられることになる。

行政刷新会議は、関係行政機関に対して資料の提出を要求できるのみならず、報告を求めることもできるようになっており、行政刷新のために強力なリーダーシップを期待した権限である。

2) 税制調査会の設置

従前からあった内閣府の審議会としての政府税制調査会を廃止して、内閣府の「特別な機関」として「内閣総理大臣の諮問に応じて、租税制度に関する事項について調査審議する」税制調査会が設置される（内閣府設置法新41条の2）。財務大臣が新税制調査会の会長となり、会長代行及び委員27人以内で組織される。構成員は、会長代行の総務大臣および内閣総理大臣が指名する国務大臣のほか、財務省及び総務省の副大臣及び政務官、国家戦略局長、内閣官房長副長官、財務省及び総務省を除く各府省の副大臣で内閣総理大

臣が指名する者などである。基本的に国会議員から構成される。

自民政権時代は、税制に関しては、民間の専門家から構成される政府税制調査会と、党の税制調査会が税制改正に大きな影響力を行使していたが、民主党は、「政権INDEX2009」において与党内の税制調査会を廃止し、「政治家が責任をもって税制改正作業及び決定」を行うこととしていた。これに従って、鳩山内閣誕生とともに政府税制調査会を廃止して、閣議決定により財務大臣を会長として関係大臣および副大臣で構成される新たな税制調査会を内閣府に設置していた²⁰⁾。これを法的に根拠づけようとする改正である。

3) 政務調査官

内閣官房に新設される内閣政務調査官と同様に、内閣府に政務調査官を新設する（内閣府設置法新15条の2）。その役割は内閣府の政務三役等に対して、政務に関し必要な情報の提供その他の補助を行う。任免は内閣総理大臣が行う（同19条の2第3項・5項）。常勤として置くことも可能である。なお他の各省も同様である（国家行政組織法新9条の2）。平成22年度予算では常勤として内閣府に5人分、各省に1人の人件費が計上されている。なお、国会議員は就任できない。

(3) 国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法律案

本法律案は、政治主導確立法案とは別に、「国会審議の活性化のため」に2010年の通常国会に民主党を中心とする議員立法として提出されたものであるが、実質的な審議がされることなく継続審議となっている²²⁾。その内容は以下のとおりである。

1) 内閣法制局長官を含む官僚による国会答弁の禁止

内閣法制局長官は、政府特別補佐人として国会において答弁することができたが（国会法69条2項）、これを削除して、内閣法制局長官の国会答弁を禁止するものである²¹⁾。

2) 内閣府副大臣及び大臣政務官の増員

内閣府設置法の改正により、内閣府副大臣の定数を3人から5人に、大臣政務官の定数を3人から9人に増員するものである。国会議員が内閣組織の構成員となる人数がこれにより8人増加する。

3) 各省の大臣政務官の増員

国家行政組織法の別表第三の改正により、法務省、厚生労働省、国土交通省及び環境省の大臣政務官を各1人増員するものである。これにより法務省と環境省の大臣政務官は1人から2人となり、厚生労働省の大臣政務官は2人から3人、国土交通省の大臣政務官は3人から4人となる。内閣府副大臣及び大臣政務官の増員と合せて12人の増員となる。

4 「政治主導確立法」案の検討

(1) 橋本行革における政治主導

官僚中心の国家行政運営の問題性はかねてより多くの論者によって指摘されてきた。また、その克服のための取り組みは歴代内閣の重要課題の一つであったし、今もあり続けている²³⁾。その中で具体的に大きな成果をあげたのがいわゆる「橋本行革」である。

2001年1月に実施された中央省庁の再編をはじめとする行政機構の様々な改革は、その理念、規模および内容からみても、行政改革会議最終報告が述べているように、明治維新、戦後改革に続くわが国「第3の改革」といってよい²⁴⁾。

その基本的な考え方は、戦後型行政システムがおびただしい制度疲労を起こしているという認識の下に、簡素な、効率的な、透明な政府を実現することである。その目標は、自律した個人を基礎として、より自由かつ公正な社会を形成することであり、このことが憲法が求める民主主義と個人の尊重を具現化することにつながる、としている。

具体的な方針としては、行政による規制の緩和・撤廃、官から民へ、国から地方へ、というキーワードからもわかるように国家行政のスリム化と重点化であり、そのために①中央省庁の再編、②内閣機能の強化、③執行的な行政組織を国家行政から切り離す独立行政法人制度の創設など、これまでも必要性が指摘されながらもなかなか手が出なかつた諸課題を一挙に、一つの戦略の下に改革をしたところに意義がある。

そのエンジンとなったのは行政改革会議と中央省庁等改革基本法という二つの新しいシステムであった。行政改革会議は国家行政組織法8条に基づく審議会ではあったが、内閣総理大臣が審議会の会長となる体制、他の各種審議会を統括する位置づけが与えられた、そして官僚OBの排除など、それまでの審議会にはない特異な組織であった。

また、国家行政組織の見直しのメニュー一覧と具体的な立案・実施の体制と工程が法律化されたことも新しい発想であった。この中央省庁等改革基本法に基づいて、極めて多様な改革が進展していったが、その中で政治主導にかかわる部分を整理しておこう²⁵⁾。

第1は、内閣・官邸機能の強化であり、合議制の行政機関である内閣およびその首長たる内閣総理大臣のリーダーシップによる政治・行政運営を確保するための具体的な措置として、i 内閣総理大臣が「内閣の重要政策に関する基本方針」を発議する権限があること、ii 内閣総理大臣による国務大臣任免権を、内閣法に明記したことなどがあげられる。

第2は、そのような内閣総理大臣および内閣によるリーダーシップを担保するための組織編成であり、これらを補佐し支援する体制を強化した。具体的には、i 内閣官房の権限強化として、従前の総合調整的機能に加えて、内閣総理大臣が発議する基本方針についての企画立案する権限の追加、さらに閣議に係る重要事項および行政各部の施策に関する必

要な総合調整に加えて企画立案を行う権限を明記した。ii 内閣官房の組織強化として、新たに内閣官房副長官補（3人）、内閣広報官および内閣情報官が新設された。とりわけ内閣官房副長官補については、その時々的重要な政策課題に対処できるよう職務分担を明確にしていない。またこれらのポストは特別職とされ、内閣総理大臣による政策的かつ政治的な任用が可能となっている。また、内閣総理大臣補佐官の定数が3人以内から5人以内に増員され、内閣総理大臣秘書官についても法定数3人から、政令事項とし5人に増員された。さらに、内閣官房の職員配置（内閣審議官、内閣参事官、内閣事務官など）についても内閣総理大臣が必要と認めるときは、一定の組織・定員を柔軟に設けることができることとなった。

第3は、内閣府の設置である。内閣府は内閣総理大臣を主任の大臣とする行政機関であり、内閣および内閣総理大臣を補佐する組織である。従前の総理府は内閣の統括の下に置かれていた行政機関であり国家行政組織法が適用されたが、内閣府は独立の内閣府設置法（平成11年法律第89号）が組織と組織基準を定めている。

内閣府の任務は、内閣を補助する事務のほかに、閣議で決定された基本方針に基づき、当該重要政策に関し行政各部の施策の統一を図るために必要とされる企画及び立案並びに総合調整を行うこととされている（内閣府設置法4条2項）。内閣総理大臣の指導力が強化された閣議により、複数の省にまたがる諸政策課題を内閣府において一手に引き受けることも可能な制度設計となっている。

第4は、内閣府に置かれる特命担当大臣の存在である（内閣府設置法9条1項）。内閣法上、省を分担管理する国務大臣の定数は14人であり、このほか3名を限度に内閣総理大臣が特命をもって国務大臣を任命することができる。特命担当大臣は、関係行政機関の長に対する資料提出、説明要求、勧告、勧告に基づく措置の報告要求、勧告した事項に関する内閣総理大臣への意見具申など、他の国務大臣が有しない特別な権限を有している。

第5は、内閣府設置法が規定する内閣の重要政策に関する会議の存在であり（内閣府設置法18条）、現在、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議および男女共同参画会議の4つが規定されている。男女共同参画会議は、官房長官が議長となるが、それ以外は内閣総理大臣が議長となる特殊な会議である。

経済財政諮問会議は、後に述べるように、経済全般の運営方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針等経済財政政策に関する重要な事項について調査審議することが任務である（内閣府設置法19条1項）。ただし、設置当初から、経済財政諮問会議の「調査・審議」の具体的中身と運用について、特に予算編成に対する関わり方については政府側答弁においても対立しており、積極活用の立場と大所高所からのサロンの場ないしは骨格のみ

決める場と位置づける立場があった。新設の組織の宿命ではあるが、結局は内閣総理大臣次第という認識だったようである²⁶⁾。

その意味では、組織の構成と権限が重要ではなくそれを使う人の問題ということもできる。しかし、経済財政諮問会議は一つの性格として、閣僚委員会という要素を有しており、しかも内閣総理大臣が議長となることから、ここで決定された事項は閣議決定と同様の意義を有することが後の「人による活用」に大いに貢献した²⁷⁾。

(2) 国家戦略局と経済財政諮問会議

政治主導確立法案の第1のポイントは、国家戦略局を新規に設置し、そしてこれを内閣官房に置く点である²⁸⁾。この国家戦略局が、これまで自民党政権時代における「政治主導」を体現する場であった経済財政諮問会議とどのように異なるのか、政治主導を担う体制として国家戦略局にどのような課題があるのかを検討する。

1) 内閣官房と内閣府

経済財政諮問会議は内閣府設置法に基づいて、内閣府に置かれる機関であったのに対して、国家戦略局は内閣法に基づいて内閣官房に置かれる機関であるという違いがある。

国の行政組織は、14の省と内閣府によって構成され、このうち内閣府は、内閣官房、内閣法制局、安全保障会議とともに、内閣補助部局（機関）として位置づけられている（内閣府設置法2条）²⁹⁾。すなわち、内閣府と内閣官房は、いずれも内閣の職務遂行を補助する機関である（内閣法12条、内閣府設置法3条）。

ただし、内閣官房の主たる事務は、閣議事項の整理その他内閣の庶務、行政各部の施策の総合調整、内閣の重要政策に関する情報収集である（内閣法12条）。内閣官房には統括者として長官が置かれ、国務大臣が当てられる（同13条2項）。

一方、内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること、すなわち内閣の重要施策の統一を図るために必要となる企画・立案・総合調整を行う組織である（内閣府設置法4条）。そして内閣府の主任の大臣は、内閣総理大臣である。

ここに内閣府という行政組織の特徴がある。内閣府は、内閣の補助部局と位置づけられるとともに、一定の事務を所掌する「行政機関」としての機能をもあわせもつ組織である（国家行政組織法1条）³⁰⁾。これに対して内閣官房および内閣官房に置かれる組織は、その名称が何であれ、内閣および内閣総理大臣のスタッフないしサポート組織の位置づけにすぎないものである。

したがって、「国家戦略官」のような官職を定めるのであればまだ理解できるが、国家戦略局のような内部組織を内閣法において定める意味が全く不明である。内閣法の規定

の体裁からすると異例である。またここに担当大臣を置くのであれば、内閣官房を統括する内閣官房長官との関係を整理しなければならないが、それは示されていない。

2) 組織編成

経済財政諮問会議は、内閣総理大臣が議長となり、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、および総理大臣が任命した「経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者」10人以内で構成される（内閣府設置法19条³¹⁾。したがって、経済財政諮問会議で合意された事項は、主要閣僚が了承したものであり、閣議においてもスムーズに決定されることを意味する。

これに対して国家戦略局には、前述のように局長として内閣官房副長官を充てることを予定している。そのために内閣官房副長官の1人増員が法案に示されている。このほか国会対策等の政務の処理を担当する国家戦略官（政務官クラス1名）を新設することが予定されている。民主党政権が誕生してから、特命担当大臣として国家戦略担当大臣が置かれてきた³²⁾。また、国家戦略室の室長には内閣府副大臣が当てられ、内閣府政務官1名が国家戦略室担当という配置であった。このほかに、総理大臣補佐官1名も国家戦略を分担している。このような組織編成は、国家戦略局が「総理大臣直属のアドバイザー機関」として位置づけられていたことに由来する³³⁾。

後述するように内閣官房には多くの政策立案のための審議会が設置され、国家戦略室が事務局を担っている。これを統括する担当大臣は事実上内閣の意思決定に影響力を行使しうが、法的には責任を負う相手は内閣総理大臣であって、閣内での対立や与党との衝突が起きる課題にあっては、総理大臣の統治能力次第ということになるだろう。国家戦略局を法的に裏付けたとしても事情は同じであり、国家戦略局の政策の正統性が問われることに変わりはないだろう。

3) 任務

両機関の任務について検討する。内閣府に置かれた経済財政諮問会議は、「内閣総理大臣の諮問に応じて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の調査審議」することが任務とされた（内閣府設置法19条1項）。この規定からすると、経済財政諮問会議は、「経済財政政策に関する重要事項」（その例示として、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の3つが示されているが、これに限定されるものではない）について、「調査審議」する諮問機関という性格づけである。

これに対して、国家戦略局は、経済財政諮問会議の任務と比較すると、格段に幅広い任務を担うことが予定されている。とりわけ、「租税に関する政策の基本」が任務に付加さ

れ、さらに「内閣の重要政策に関する基本的な方針」が追加されている。さらに、調査審議にとどまらずこれらについて「企画及び立案並びに総合調整の事務」を担うものとされている³⁴⁾。外交を除くほぼすべてを任務とし、内閣そのものといってよい組織が考えられている。

このように法案は、国会戦略局を前がかりに規定しているが、特に予算・租税をめぐる財務大臣または財務省との間で引っ張り合いを演じている。内閣に新しい組織を作るときは常にこれが問題となるが、民主党政権でも同様のようである³⁵⁾。

(3) 行政刷新会議

1) 組織編成と任務

行政刷新会議は、内閣府設置法に基づいて内閣府に設置することが予定されている。この点で、形式的には経済財政諮問会議の後継組織ということが出来る。内閣総理大臣が議長となり、内閣官房長官および行政刷新担当大臣³⁶⁾が法律上構成員とされ、その他関係大臣と有識者議員とで構成されるという組織体制は、経済財政諮問会議と同じである。

行政刷新会議の所掌事務は、「内閣総理大臣の諮問に依じて行政の刷新に関する重要事項について調査審議」することとされる。調査審議機関であるという点においても経済財政諮問会議と同じである。他方で「行政の刷新に関する重要事項に関し、内閣総理大臣に意見を述べること」と「行政の刷新に関する重要事項に関する施策の実施を推進すること」は、この会議に特有な任務である。事業仕分けを念頭に置いたものであろう。

しかし、行政刷新会議を内閣の重要政策に関する会議として恒常的に設置する必要性があるかは疑問である。予算の刷新や行政全般の在り方の刷新など「行政の刷新」が、達成されるべき課題であることはいうまでもない。しかし、この課題は臨時的、集中的に取り組むべきものであって、これを恒常的な会議として設置することは自己矛盾であろう。

また、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しについて調査審議する任務（内閣法設置法新4条1項3号の2）については、地方分権・地域主権に関する他の審議会との関係が整理されていない。

2) 行政刷新会議の活動内容

前述のように行政刷新会議は「行政の刷新」について調査および審議すること、これについて内閣総理大臣に意見を述べること、及びこれについて政策の実施を推進することであるが、平成21年10月の設置以来、行政刷新会議は、平成23年1月末までの間に、15回の会議を開催している³⁷⁾。行政刷新会議が取り組んでいるテーマは以下のとおりである。

①いわゆる「事業仕分け」 行政刷新会議の重要テーマが、いわゆる「事業仕分け」で

ある。これまで3回の事業仕分けが行われたが、その前後は、事業仕分けの評価者の選任、事業仕分けの対象・手順および事業仕分け結果の報告などについて審議決定している。

②規制・制度改革・③行政事業レビュー 第6回会議（平成22年3月11日）から、事業仕分けのテーマに加えて、規制・制度改革と行政事業レビューが議題にあがっている。

規制・制度改革については分科会を設置し、その下に3つのワーキンググループ（環境問題に関するグリーンイノベーションWG、医療生命科学に関するライフイノベーションWG、農業の成長産業化に関する農業WG【これは後に農地・地域活性化WG】）を設置している。また、平成23年3月から「規制仕分け」に取り組むことになっている。

行政事業レビューとは³⁸⁾、各府省に対してそれぞれの事務事業の見直しを促すものであり、各府省に事業レビューの行動計画を策定させ、またそれを公開するプロセスを決定している。これは、いわゆる事業仕分けの手法を各府省の事務事業に適用して、各府省の自己点検により事業の必要性の有無および事業の効率性を点検し、それに基づいて予算要求することを求めている。

④行政救済制度の検討 第12回会議（平成22年10月20日）ではこのことについて報告されている。行政救済制度の検討は、自民党政権下で国会に提出された行政不服申立て制度に関する改正法案の見直しを行うものであり、「行政救済制度検討チーム」の座長に片山善博総務大臣と蓮舫行政刷新担当大臣が就任している。

⑤公共サービス改革 第13回会議（平成22年11月9日）からテーマになっている。公共サービス改革は、公共サービスに民間の創意工夫を活かしサービスの質の向上をめざすもので、平成18年に成立したいわゆる「市場化テスト法」をより積極的に推進するために行政刷新会議の下に分科会（内閣府副大臣が担当）を設置した。

以上概観したように、行政刷新会議が直接間接に担当していえるテーマは多岐にわたり、いずれもわが国の行政のありかたの根幹にわたる重要課題である。とりわけ行政事務レビュー（国丸ごと仕分け）と規制仕分けは、対官僚との関係において激しいバトルが予想される。ただし、それだけに国家戦略局と重複するテーマも多く（例えば規制・制度改革が典型）、今後両組織間で調整がつかない場面もでてくる可能性がある。いずれにせよ内閣府設置法という「重要な会議」として独立して設置する意義は乏しい。

（4）国家戦略室の活動内容

国家戦略室が現在担っているテーマを時系列的に整理する³⁹⁾。

1) 税財政の骨格づくり

①予算編成等の在り方の改革・予算編成の基本方針

民主党政権が誕生して最初に手がけたテーマは「予算編成のありかた」である。平成22年度の予算編成に向けて民主党政権らしい取り組みを示すことをねらいとして、平成21年9月に「予算編成のあり方に関する検討会」が設置された。国家戦略担当大臣（菅直人）および国家戦略室長（古川元久）、その他財務省副大臣、民間有識者2名の構成である。ここでの検討を経て平成21年10月23日に「予算編成等の在り方の改革について」、そして平成21年12月15日に「予算編成の基本方針」が閣議決定された。

その基本的な考え方は、内閣主導による予算編成を実現すること、予算執行を適切に管理する仕組み、政治主導のもと各省大臣が予算獲得競争ではなく効率的な予算の執行と成果（アウトカム）の達成に責任を負う体制に転換することを強調している。

しかし、税収の落ちこみとマニフェスト実現要求との間の調整に難航し、党幹事長による「交通整理」がなされたことは前述した。

②財政運営戦略

次に、財政運営の戦略を立てるための中期的な財政フレームを確立する必要から「中期的な財政運営に関する検討会」設置され、国家戦略担当大臣（仙石由人）、官房副長官（松井孝治）、国家戦略担当内閣総理大臣補佐官（荒井聡）、国家戦略室長（古川元久）その他財務省副大臣、内閣府副大臣および民間有識者6人らが、平成22年1月から4月まで会議を重ね、平成22年6月22日「財政運営戦略～国民の安心と希望のために～」が閣議決定された。この財政運営戦略には、「中期財政フレーム（平成23年度～平成25年度）」が含まれている。

この「財政運営戦略」では、わが国の借金体質からの脱却と、そのために財政運営戦略と新成長戦略を一体化すること、公共投資ではなくモノ・サービスの提供による需要拡大を追求すること、歳入改革の実行などが方針となっている。新成長分野として「環境・エネルギー分野」など7つの分野における規制・制度の改革が重点政策とされる。また、財政運営のルールを明記し、財源確保ルール（ペイアズユーゴー原則）、財政赤字縮減ルールなど5つのルールを示している。

これは、小泉内閣時代のいわゆる「骨太の方針」（今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針）に相当するものであるが、これを達成するための具体策ないし「工程表」は作成されていない。わずかに中期財政フレームにおいて、平成23年度から25年度の3カ年について歳出の大枠を示し基礎的財政収支対象経費として71兆円を示しているにとどまる。

③予算執行の管理・監視

平成22年3月31日に「予算監視・効率化チームに関する指針」が決定された。これは

各府省において担当副大臣をチームリーダーとして外部有識者の参加を得て、毎年度開始までに予算執行計画を策定公表すること、またその進捗管理と自己評価すること、年度終了後に総合的な自己評価を行いその結果を公表することが示された。そのねらいは、予算編成だけではなく、予算執行の場面でも政治主導・政治のリーダーシップを発揮しようとするものである。

2) 経済運営の基本方針

民主党政権における経済運営の基本方針を定める「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」が平成22年6月18日に閣議決定された。

これは平成21年12月15日の閣議決定により設置された「成長戦略会議」（議長は内閣総理大臣、議長代行に副総理、副議長として内閣官房長官、国家戦略担当大臣、経済産業大臣、その他の議員としてすべての国務大臣によって構成され、事務局は国家戦略室長があたった⁴⁰⁾。とその下に設置された「成長戦略策定検討チーム」により有識者ヒヤリングおよび各府省ヒヤリングなどを経て取りまとめられたものである。

「新成長戦略」は、2020年までの成長目標に加えて、2011年度中に消費者物価上昇率をプラスにし、早期に失業率を3%台に引き下げることを目標に掲げている。そのために7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクトを決定している。戦略分野7つとは、グリーンイノベーション、ライフイノベーション、アジア、観光・地域、科学・技術・情報通信、雇用・人材、金融の分野である。

そして、この新成長戦略の実現を推進・加速するために「新成長戦略実現会議」の設置が平成22年9月7日に閣議決定された。メンバーは、内閣総理大臣が議長となり、副議長に内閣官房長官、国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣（経済財政政策担当）、経済産業大臣、そしてその他のメンバーとして財務大臣および総理大臣が指名する大臣、関係行政機関の長、有識者となっている。この会議の特徴は、有識者として民主党政権下では初めて日銀総裁が指名されたこと、また日本経団連会長、日本商工会議所会頭、経済同友会会長、日本労働組合総連合会会長などもメンバーとなっており、いわば「オール日本」体制となっている点である。また、運営の特徴として、「総理大臣指示」の仕組みが採用され、各会議の最後に必要に応じて「総理大臣指示」が出されている。

平成22年9月9日の初会合以降、現在までの間に7回の会議が開催され、平成23年1月25日に「新成長戦略2011」が閣議決定された。議事録を読む限りにおいてはプレーストリーミング終始しているような状況であるが、議論が集中しているのは、いわゆるEPA・FTA・TPP問題である。門戸開放を支持する意見と農業への影響を考慮して消極的な意見とが衝突している。これをどのように整理、処理するか、この会議ひいては国家

戦略室および担当大臣の意義が問われるであろう。なお、国家戦略室は、「食と農林漁業の再生実現会議」（議長：菅内閣総理大臣）の事務局となっている。現在のところ2回の会議があったが、ここでもEPA・TPPに絡めて今後の農業政策が中心的議題となっている。菅総理の強い「開国」志向の下、他方で利害対立の激しいテーマであり、「政治主導」にとって正念場となる課題である。

3) 社会保障制度改革（新年金制度の創設、社会保障・税に関する番号制度の検討）

新年金制度を含む社会保障の見直しは、民主党政権の重要政策の一つである。政権においてこれを具体的に担当しているのは、平成22年10月28日に設置された「政府・与党社会保障改革検討本部」（本部長：菅内閣総理大臣）である。関係大臣と与党幹部により構成され、国家戦略室が事務局を担当している。同本部の下に、「社会保障改革に関する有識者検討会」と「社会保障・税に関わる番号制度に関する実務者検討会」があり議論を進めている。平成22年12月14日には「社会保障の改革の推進について」を閣議決定した。その後、平成23年1月の内閣改造で与謝野馨を経済財政担当大臣に任命し、社会保障・税一体改革担当にした上で同本部の下に「社会保障改革に関する集中検討会議」（議長：菅内閣総理大臣、副議長：与謝野担当大臣）を設置した。構成員は、官房長官、厚労大臣、国家戦略担当大臣などのほか、与党幹部および9人有識者となっている。

この組織の特徴は、政府と与党との共同会議体であること、社会保障と税に関する特命担当大臣が新たに任命されたことである。この社会保障問題は、民主党政権発足後は国家戦略室が所管していたが、その後厚生労働省が担当することに変更された経緯がある。今回の体制替えは、消費税を含む税制問題と密接にかかわる社会保障改革について、司令塔を変更したことを意味する。消費税の税率アップに前向きな菅総理の下、政権マニフェスト最大の公約の一つであった「年金制度一元化」を含む社会保障改革の制度設計も、利害が錯綜するテーマであり、菅内閣の政治主導が問われる課題である。

4) 小結

結局のところ、民主党政権における「政治主導」のための新しい行政組織は、従前の経済財政諮問会議が基本的に一手に担っていた財政運営、成長戦略、税制改革、地方分権をそれぞれ別の組織に分散させる結果になっている。これまでのところは利害が対立するテーマが少なかったため表面化していないが、今後、開国の問題と社会保障・税の問題が象徴的であるが、司令塔の欠如による政策決定の混乱が露呈する可能性が高いだろう。

ちなみに、経済財政諮問会議の運営⁴¹⁾と比較してみると、第1に、経済財政諮問会議にあっては特に竹中担当大臣時代には部会・分科会・WGなど専門的会議はほぼゼロであり、竹中大臣とそのスタッフおよび民間議員で政策原案をまとめていたことが特記すべき事項

である。司令塔が一つであった。民主党政権の運営は内閣総理大臣が司令塔にならざるをえず、総理自らがサンドバッグになりかねない。第2に、小泉首相誕生後わずか2カ月程度でいわゆる「骨太の方針（第1弾）」を閣議決定し、その3ヶ月後には「改革工程表」、 「改革先行プログラム」をまとめ、政策のメニューと優先順位そしてその先にあるものを提示している。民主党の場合は、内閣として、党が作成したマニフェスト間の優先順位をつける議論をすることなく、個別政策の実施を優先させている。党と内閣の関係が整理できていないまま、熱病のように内閣および各府省が走り出したことが、後に様々な問題を引き起こし、内閣としての政策の体系性と方向性が見えないまま、政権運営にあたっている。そのことは、菅内閣になっていきなり消費税増税および開国に舵をきったことなどに現われている。

もっとも特に安倍内閣以降は、経済財政諮問会議の下に多くの専門会議を設け、また総理大臣直属の審議会を多数設置している。それとともに経済財政諮問会議の影響力が極端にダウンしたことをみると、組織の問題ではなく竹中平蔵担当大臣のタレントのなせる技であったと評することも可能であり、この運営を一般化することはできないかもしれない⁴²⁾。

5 結びにかえて

1990年代の政治改革、とりわけ選挙制度改革により衆議院において小選挙区制度が採用されたことは、わが国の政治と官僚との関係を変え、具体的に変える契機となった。国民の得票率を増幅する形で議席配分がなされる結果、少なくとも衆議院においては多数派の形成が容易になると同時に、多数派の変更が場合によっては毎回の衆議院選挙において実現される可能性さえある。

また、2000年代のマニフェスト選挙もわが国の政治と官僚の関係を具体的に大きく変えている。政権を担う可能性のある政党は、政権運営の基本方針と詳細な政策内容を数値目標と期限をつけた形で提示することが事実上強制される結果、その後の政権運営は、この政権公約を無視して行うことがきわめて困難になっている。

2009年に総選挙による政権交代を初めて果たした民主党が掲げたマニフェストそれ自体が政治主導の役割を果たすものであって、基本的には、内閣および各府省等の行政組織そして官僚もこれに事実上拘束されることになる。ただし、わが国においては内閣および各府省は与党の下部機関ではないのであるから、それぞれ独自に政策の体系と内容を決定しなければならないことは当然である。民主党政権発足時、ある大臣はマニフェストを省内で振りかざしていたが、幼い対応であったと言わざるを得ない。したがって、政治主導による国政運営の観点からいえば、与党のマニフェストの精度と共に、内閣としての政策

体系と内容の精度の向上が重要である。その意味においては、政治主導のシステムづくりについて、特に内閣においてどれほどの議論が行われていたのか大いに疑問が残る。そのことは、沖縄米軍基地問題やダム政策の転換などの個別政策についても同様な指摘をすることができる。現在の時点では経済財政諮問会議を廃止して、国家戦略「局」と行政刷新会議の新設による内閣運営の政治主導体制が実感をもてるほどに進展したとは、言うことはできない。政権奪取後2年を経たない段階で評価するのは早計にすぎるが、逆に混乱を招いている場面が目立っている。

とりわけ菅内閣の2010年9月内閣改造により、国家戦略担当と経済財政担当とが、それぞれ別の担当大臣が任命される事態となっている。何がねらいなのか不明である上に、2011年1月の第2次改造により経済財政担当大臣に社会保障と税の一体改革という特命事項を担当させている。また、前述したように国家戦略担当大臣の下では数多くの重要戦略が、事務局スタッフの手で検討されると同時に、「オール日本体制」ともいえる「新成長戦略会議」も設置されている。このような政治主導体制の2頭化・3頭化現象は、結局のところ相互調整および総合調整を官僚の手に委ねざるを得なくなるのではないだろうか。民主党が最大の障害物としてきた「官僚の復権」をウォッチングする必要がある。

民主党政権の発足から現在まで、国家戦略室と行政刷新会議は法的な根拠のないいわば内部組織として運営されてきた。

民主党は、政権の折り返し時点となる2011年夏ごろを目途に、これまでの政治主導体制と運営のあり方を総点検する必要があると思われる。ただし、この二つの新しい組織が十分機能しているという評価ならば法的手当ては不要であろうし、法律の裏付けをなお与えるためには、現行の体制の不十分さを立証しなければならないという困難な課題を抱えこむことになる。私見では国家戦略担当大臣と経済財政担当大臣を兼務させ、廃止予定であった経済財政諮問会議の担当とすること、一方で新設予定であった行政刷新会議を撤回し、これを特命担当大臣として経済財政諮問会議が設置する政策会議の担当者とすることが適切ではないかと考える。これらはいずれも内閣府大臣であり内閣総理大臣のスタッフ的機能を果たすものだからであり、また法改正も不要だからである。

注

- 1) 参議院において野党による閣僚に対する問責決議案が可決されたことから、本国会における審議の行方は不透明な状況である（2010年11月26日付け新聞各紙参照）。その後再度継続審議となっている。
- 2) ちなみに、原則4は「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ」。原則5は「中央集権から、地域主権へ」。http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/
- 3) 第5策は、このほか、天下り、渡りの幹旋の全面的禁止、官・民、中央・地方の役割分担の見直しと整理、国家行政組織法の改正により省庁編成を機動的に行える体制の構築を掲げている。
- 4) 首相官邸HP（http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/hatoyama/2009/0916siryou2.pdf）。
- 5) 首相官邸HP（http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/hatoyama/2009/0916siryou1.pdf）。
- 6) 朝日新聞社政権取材センター編『民主党政権100日の真相』（朝日新聞出版、2010年）319頁。政府と与党の政策決定を一元化し、党の政策担当機関を内閣のもとに編成し直すことはかねてより小沢の主張であった。小沢一郎『日本改造計画』（講談社、1993年）55頁以下。
- 7) http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2010/data/manifesto2010pdf
- 8) http://www.kantei.go.jp/kan/statement/201006/11shoshin.html
- 9) これに関連して、晴山一穂『政治主導を問う』（自治体研究社、2010年）62頁～71頁は、このような政治主導の議論は一面において正当性を有するとしつつも、そもそも「政治」が民意を反映できる仕組みになっているとはいえないことからその制度的手当てが必要であり専門家集団である官僚の存在意義もあるとする。
なお、中野雅至『政治主導はなぜ失敗するのか？』（光文社新書、2010年）112頁以下は、政治運営の「拒否権プレイヤー」として、官僚のほかに政党（与党）、国会、各省政務三役そして民主党の支持団体を挙げて、政治主導の複合的性格を指摘する。
- 10) なお、2010年1月藤井財務大臣の辞任に伴う内閣改造により、菅国家戦略担当大臣が財務大臣となったことを受けて、国家戦略担当大臣は行政刷新担当であった仙石由人が兼務し、そして2010年6月の菅内閣発足に伴い、鳩山内閣総理補佐官として国家戦略を担当していた荒井聡が、同年9月の内閣改造により玄葉光一郎（民主党政策調査会会長と兼務）が、それぞれ国家戦略担当大臣に任命されている。また注目すべき点として、2010年9月までは国家戦略担当大臣が経済財政担当大臣を兼務していたが、それ以降はポストが分かれ、海江田万里が、2011年1月からは与謝野馨が就任している。
- 11) http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0918kokkasenryaku.pdf
- 12) http://www.cao.go.jp/sasshin/kitei.html
- 13) 毎日新聞政治部『完全ドキュメント 民主党政権』（毎日新聞社、2009年）26頁以下によると、国家戦略局をめぐる政権内の思惑の食い違いが原因とされている。すなわち、国家戦略局担当大臣に誰がつくか、国家戦略局担当大臣と民主党政務調査会長との兼務問題、政策決定の政府一元化による政策調査会の機能の内閣への移行（小沢幹事長9月18日ペーパー）に対する反発などの事情が複雑に絡み合っていた模様である。
- 14) ジャーナリストである長谷川幸洋『官邸敗北』（講談社、2010年）86頁～93頁。
- 15) 2010年8月2日～5日臨時国会（衆参院予算委員会における菅首相答弁）
- 16) 前掲（注6）『民主党政権100日の真相』229頁以下。
- 17) 前掲『民主党政権100日の真相』249頁以下。その他、個別政策については、結局のところ党（政策調査会各支部）の了承がないと政府案を決定できない運用となっている。たとえば、2011年度の高速料金案について、朝日新聞2011年2月17日付け朝刊。
- 18) 2010年12月28日付けの夕刊各紙および翌29日付け朝刊各紙。仙石官房長官は、事務次官に対する年末訓示において、政治主導とは事務方が汗をかかずに政治に丸投げするというのではない、政務三役会議から事務方を排除することで意思疎通が図られないようではいけない、と語り、また同日の閣僚懇談会で各大臣に事務次官等の政務三役会議への陪席を求めたとのことである。

- 19) 参議院内閣委員会調査室の久保田正志「政治主導の確立を目指して」立法と調査302号（2010年）3頁以下もこの法案を紹介している。
- 20) http://www.cao.go.jp/zei_cho/konkyo/doc/1005zeicho.pdf
- 21) なお、民主党は、すべての官僚答弁の禁止が方針であり、衆参両院規則も改正して、政府参考人制度を廃止する方針を示している。
- 22) 新聞報道によれば、2010年10月参議院選挙の結果により「ねじれ国会」となったことを受けて、官僚の国会答弁の禁止と副大臣・政務官の増員とを切り離し、後者の部分を「政治主導確立法案」に移すという修正を予定しているようである（西日本新聞2010年10月17日付け朝刊）。結局は修正されることなく、継続審議となっている。
- 23) さしあたり、山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会、2007年）、飯尾潤『日本の統治構造』（中央公論新社、2007年）を参照。また櫻井敏夫「官邸機能の強化と行政全般の見直し」立法と調査300号（2010年）3頁以下も簡潔に概観している。
- 24) 橋本行革については、田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」』（日本評論社、2000年）に詳しい。以下の記述も多くはこれに拠っている。橋本行革を批判的に検討するものとして晴山一穂『行政法の変容と行政の公共性』（法律文化社、2004年）第2章・第3章がある。
- 25) 政治主導の観点からは、国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（平成11年法律116号）も重要である。
- 26) 田中一昭・岡田彰（前掲注24）126頁以下。
- 27) 「人によって活用できなかつた」例として、福田内閣と麻生内閣で経済財政担当大臣であった太田弘子とその経緯を詳細に振り返っている。太田弘子『改革逆走』（日本経済新聞出版社、2010年）を参照。
- 28) 筆者の問題意識は、内閣府と内閣官房の関係である。従来は内閣府と他省の関係が中心的に議論されてきたが、内閣府は官房を「助ける」役割にとどまらないのではないかと考えている。本稿では十分に展開できていないが今後の課題である。なおこれに関連して、「〔座談会〕行政改革の理念とこれから」ジュリスト1161号（1999年）19頁以下（大石真発言）を参照。
- 29) 塩野宏『行政法Ⅲ（第3版）』（有斐閣、2006年）59頁
- 30) 塩野・前掲書59頁。稲葉馨「行政組織の再編と設置法・所掌事務および権限規定」ジュリスト1161号（1999年）85頁も参照。
- 31) 自民党政権では、内閣総理大臣、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣のほか、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、日本銀行総裁および民間議員4名であった。
- 32) 2009年9月の鳩山内閣発足時は、菅直人が副総理として、2010年1月からは行政刷新担当相であった仙石由人、2010年6月の菅内閣発足に伴い、鳩山内閣当時総理補佐官として国家戦略を担当していた荒井聡、同年9月の内閣改造により玄葉光一郎が、それぞれ国家戦略担当大臣に任命されている。
- 33) たとえば、菅直人首相の所信表明演説（2010年6月11日）。首相官邸HP（<http://www.kantei.go.jp>）。
- 34) これを評して、「調査審議」を行う「知恵の場」であった経済財政諮問会議に対して、「企画、立案、総合調整」を行う機関として鳩山内閣の目指す「政治主導」、「官邸機能強化」により資する仕組みとされている。久保田正志（前掲注19）5頁。
- 35) 毎日新聞政治部『完全ドキュメント・民主党政権』（毎日新聞社、2009年）31頁以下。
- 36) ただし、行政刷新担当大臣は、必置の特命担当大臣ではない（内閣府設置法新19条2項、21条4項）。民主党政権の各内閣ではこれまで、鳩山内閣発足当初は仙石由人、2010年2月からは枝野幸男、菅内閣発足の2010年6月からは蓮舫が任命されている。
- 37) 原則として月1回が基本的な開催ペースである。各回の会議時間は30分程度の短いときもあるが、基本的には1時間から1時間30分程度である。議長である内閣総理大臣は、途中退席するときもあるが、毎回会議に参加している。行政刷新会議議事録（<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/>）による。なお、以下の記述は、同会議HPに基づいている。

- 38) 菅内閣の誕生により行政刷新担当大臣が蓮舫に交代してからは、「国丸ごと仕分け」という表現が用いられている。
- 39) 以下の記述は、国家戦略室HP (<http://www.npu.go.jp/>) に基づく。
- 40) このように大がかりな組織になったのは、「政府一体となって成長戦略を策定するため」とされる。
- 41) 経済財政諮問会議の年表・テーマ一覧は、内閣府HP (<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/chronology.html>) で概観できる。また、担当大臣による回顧として、竹中平蔵『構造改革の真実』（日本経済新聞社、2006年）、太田弘子『経済財政諮問会議の戦い』（東洋経済新報社、2006年）、メディア関係者による記録として、清水真人『官邸主導』（日本経済新聞社、2005年）、同『経済財政戦記』（日本経済新聞出版社、2007年）がある。また、小泉内閣時代の政策を総合的に検討し、評価しているものとして、東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を超えて〔Ⅱ小泉改革への時代〕』（東京大学出版会、2006年）。
- 42) 本稿では、政策の内容についての評価は控えているが、民主党政権の新たな組織が取り組む政策の中で評価できるものも多数ある（例えば行政事務レビュー、規制仕分けなど行政刷新会議の取り組み）。