

Title	平成の統治機構改革の回顧と展望
Sub Title	Review and prospect of Heisei reforms of governance system
Author	松井, 孝治(Matsui, Kōji)
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2018
Jtitle	Keio SFC journal Vol.18, No.1 (2018.) ,p.36- 61
JaLC DOI	10.14991/003.00180001-0036
Abstract	本稿においては、省庁別のボトムアップとコンセンサスの55年体制の政治が平成時代の政治改革によっていかに変革されたのかを回顧する。第一に平成前期の政治・行政改革を、第二に平成中期の小泉改革と民主党政権の統治機構改革の試みを、第三に安倍政権における官邸主導を、それぞれ分析、評価し、最終的に平成30年間の諸改革を踏まえて、将来の課題を検討する。
Notes	特集 平成が生んだもの、残したもの 招待論文
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-1801-0036

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

[招待論文]

平成の統治機構改革の回顧と展望

Review and Prospect of Heisei Reforms of Governance System

松井 孝治

慶應義塾大学総合政策学部教授

Koji Matsui

Professor, Faculty of Policy Management, Keio University

Abstract: 本稿においては、省庁別のボトムアップとコンセンサスの55年体制の政治が平成時代の政治改革によっていかに変革されたのかを回顧する。第一に平成前期の政治・行政改革を、第二に平成中期の小泉改革と民主党政権の統治機構改革の試みを、第三に安倍政権における官邸主導を、それぞれ分析、評価し、最終的に平成30年間の諸改革を踏まえて、将来の課題を検討する。

In this paper, I review how the 1955 system of the Japanese politics characterized by the bottom-up and consensus method of vertically divided ministries has been changed by the political reforms of the Heisei era. Firstly, I examine the political and administrative reforms in the 90s. Secondly, I analyze Prime Minister Koizumi's reforms and DPJ's challenges for the governance reform in the 2000s. Thirdly, I look at how Abe Administration has strengthened its top management based upon the predecessors' reforms. Finally, the future issues are discussed after looking back on a number of efforts in the past three decades.

Keywords: 統治機構改革、政と官、官邸主導

reform of governance system, politics and bureaucracy, prime minister's initiative

1 はじめに

筆者が、大学を卒業し、通商産業省に入省したのは昭和58年(1983年)4月、今思い返せば、昭和の末期に社会に出たことになるが、入省時の霞が関の大きな話題は、郵政・通産のVAN戦争であった。付加価値通信網、情報通信規制を巡る両省の対立は根深く、両省はそれぞれ、自民党の通信部会、商工部会を全面的に巻き込むのみならず、産業界を二分しての未来の成長産業分野の主導権争いを繰り返して、その決着には何と三年の時間を要した。最終的

には電気通信事業法案の閣議決定という形で昭和 59 年に決着がつくわけであるが、今日の政治と行政の基準で考えれば、これほど長期間に渡って、省庁が与党の部会を巻き込んで法規制の在り方を巡り対立し、内閣も与党もその調整を行い得ないなどという事態は想像しにくい。しかし、いわゆる 55 年体制下において、内閣は、分担管理原則と合議制の原則によって運営されており、各省庁の縦割り・割拠性は、現在よりも遥かに強いものであった。政府与党二元体制、与党事前審査が確立する中で、省庁別の部会が実権を握り、部会間での対立事項については、大臣はもとより、首相と言えども容易に裁定することが困難な状況にあったのである。

本稿では、昭和の時代に長く続いた、各省庁、自民党各部会、関係業界の鉄の三角関係に特徴づけられる政治、縦割りの各省庁単位でのボトムアップとコンセンサスの政治が、変革の波にさらされた平成の 30 年を振り返るとともに、今後の課題を展望してみたい。

2 平成前期の政治・行政改革

2.1 リクルート事件を契機とした政治改革論議で火蓋を切った平成政治

平成の日本政治は、リクルート事件で幕開けを迎えたと言っても過言ではない。昭和 63 年に表面化したリクルート事件は、同年秋、国会に飛び火し、政治とカネの問題が、一大国政課題として浮上する。平成元年となる 1989 年元旦、竹下首相はこの年を政治改革元年とすると表明する。自民党は政治改革委員会（後藤田正晴会長）を立ち上げ、議論を重ね、同年 5 月、既に竹下内閣の退陣表明後ではあったが、政治改革大綱がとりまとめられた。

大綱は、「いま、日本の政治はおおきな岐路に立たされている。リクルート疑惑をきっかけに、国民の政治にたいする不信任は頂点に達し、わが国議会政治史上、例をみない深刻な事態をむかえている。」という現状認識を踏まえ、自民党批判の中心にあるものとして、「①政治家個人倫理性の欠如、②多額の政治資金とその不透明さ、③不合理な議員定数および選挙制度、④わかりにくく非能率的な国会審議、⑤派閥偏重など硬直した党運営」を指摘し、「なかでも、政治と金の問題は政治不信の最大の元凶である」とし、「多額の政治資金の調達をしいられる政治のしくみ、とくに選挙制度のまえには自己規制

だけでは十分でないことを痛感した]、「諸問題のおおくが現行中選挙区制度の弊害に起因しているとの観点から、これを抜本的に見直すこととする」と明言している¹¹⁾。

まさにこれが、平成の政治を特徴づける小選挙区制の導入、さらには政党交付金制度の導入など政治資金制度の改正に向けての政治改革の実質的起点であったのである。

2.2 小選挙区制導入と政治資金改革

55年体制下の自民党における派閥の隆盛の背景にあったのは、中選挙区制による同一選挙区における複数の自民党候補の擁立とそれを支えるための資金獲得の必要性であった。政権政党たる自民党は、中選挙区（定員3～5名）制の衆議院で、多数派を維持するために、常に同一選挙区に複数候補を擁立することを必要とした。このことは、同一選挙区内において、必然的に自民党の党内競合、個人間競争が生じることを意味する。自民党の新人候補者は、具体的な選挙区での立候補を検討するに当たっては、当該選挙区に候補者が存在しない派閥に支援を求めることになり、また、各派閥は、総裁選挙に向けて所属議員数の拡大を志向し、自派閥の空白選挙区への候補者擁立に向けてしのぎを削る。かくして、自民党の選挙は、党営選挙ではなく、派閥運営選挙となっていくたのである。本来政党ごとに作成する選挙公約も、同一選挙区に競合候補の存在する自民党の場合、候補者個人間の競争の前には意味をなさない。また選挙を支えるためには、候補者ごとに支援組織を開拓するとともに、派閥単位での巨額の選挙資金集めが必要とされた。これらの事情が、政策本位の選挙を妨げ、また、政治とカネを巡る累次の疑獄事件の背景にあることを、自民党の政治改革大綱は端的に指摘したのである。

かくして、平成初年から本格化した、小選挙区制と政党助成制度の導入を主たる内容とする政治改革法案論議は自民党内を二分する激論を生む。平成3年に政治改革三法案を閣議決定した海部内閣は、野党に加え自民党内にも根強い反対派を抱え、同法案の廃案を受けて退陣する。後継の宮沢内閣においても、与党内の対立は続き、議員立法として提出された政治改革四法案は与野党からの反対で否決され、野党から提出された宮沢内閣不信任案に羽田・

小沢派が同調し、不信任案が可決される（同派は離党し、新生党を結党）。衆議院解散を選択した宮沢内閣であったが、総選挙の結果、自民党は過半数割れし、首班指名選挙の結果、細川連立内閣が誕生し、長く続いた55年体制は平成5年夏に崩壊した。当初、年内にも政治改革法案を成立させることを公約に掲げた細川内閣であったが、年明け平成6年に、衆参両院議長の斡旋も受けた細川首相・河野自民党総裁のトップ会談で合意を得て、ようやく3年越しで、小選挙区・比例代表並立制の導入と政党助成制度、政治資金改革が結実することになった。

この選挙制度改革と政治資金改革は、後に平成政治の特徴となる首相主導に大きく寄与することになるのだが、その効果が明確に表れるのは幾度かの解散総選挙を経て、平成半ばの小泉政権を待たなければならない。

2.3 橋本首相による行政改革

長く続いた55年体制が平成5年に終焉し、細川連立政権が発足するものの、わずか一年で、細川内閣は退陣に至り、二か月間の羽田連立内閣を経て、自民党は、連立与党の足並みの乱れを衝いて、村山富市氏を首班とする自社さ連立内閣の樹立という形で政権復帰を成し遂げる。一年半後に村山首相が退陣すると、橋本龍太郎内閣が誕生するが、自民党の下野を経験した橋本首相は、改革政権を標榜し、六大改革を牽引していくことになる。その中でも橋本首相自らが最も注力したのは省庁再編と首相官邸機能の強化を眼目とした行政改革であった。筆者は、「橋本行革」当初からその企画立案に深くかかわることになるのであるが、事柄の性質上、各省庁や自民党各部会主導の積み上げ型の意思決定ではおよそ改革は困難であり、首相の強いリーダーシップによる牽引によってはじめて実現が可能であると考えてきた。以下、橋本行革の立ち上げから、基本法の制定まで、当事者としてかかわった筆者の視点から、経緯と意義について申し述べたい。

2.3.1 首相主導の先行事例としての橋本行革

「橋本行革」は、平成8年9月11日の日本記者クラブでの橋本総理自身のスピーチで幕を開ける^[2]。自民党行革推進本部（本部長：水野清衆議院議員）

などで省庁再編の議論は提起されていたが、橋本首相自身の強い指導性で議論が急速に展開するのはこの日以降である。橋本総理は、筆者が起草したこのスピーチにおいて、翌年4月からの消費税率5%への引き上げに国民の理解を得るためにも、大胆な行政改革による行政の簡素化、効率化が必要としたうえで、次のような構想を提唱した。

第一に、国家機能を、①防衛、外交と安全保障、治安と法秩序の維持、財政など国家としての存続機能、②経済と産業政策、社会資本整備、科学技術の振興など国富の拡大・確保、③福祉、医療、保健衛生、労働など国民生活の保障、④教育や国民文化の伝承、形成、醸成、の四大機能に応じて、半分程度に大きく括り、再編する。同時に、省所管大臣と無任所大臣を組み合わせ、そして、四大機能ごとの採用や人事ローテーションの一元運用を提言する。

第二には、首相官邸のリーダーシップの強化と行政の機動的、弾力的運用を述べている。予算編成、人事、行政管理の機能を官邸の下に置けないか、省庁横断的な強力なプロジェクトチームを官邸に設置し、無任所大臣を活用できないかとの問題提起である。

第三には、行政の立案過程や施策内容をできるだけ幅広く、多く公開し、不断に国民の批判を仰ぐことを提言している。行政情報公開法の早期の策定と政府審議会の公開の促進により行政文書や政策立案過程をガラス張りにして、政策の第三者評価・監査制度を導入することにより、透明、国民参加、新陳代謝型の行政システムを導入すべき、と提唱する。

この「橋本構想」は事前にほとんど根回しも行わなかったこともあり、大きな反響を得る。橋本首相は、引き続いて、これも筆者が起草した同年10月1日の内外情勢調査会年次総会における演説³⁾で、歳入、歳出、財政投融资、地方財政、社会保障などの審議会を統合して、首相に直結した機関による運営を図れないか、その際、首相の直接の指揮の下で動く無任所大臣を設置して重要課題に機動的弾力的に当たる体制を作れないかと提言する。のちの経済財政諮問会議と特命担当大臣の設置の先取りともいえる発言である。

さらに、同じ演説において、橋本首相が、「社会保障の問題一つをとっても現実の労働慣行や雇用情勢を勘案しながら、労働行政と社会保障政策を総合的に検討する必要があること」、「大学が行う学術研究と国が行う基

礎研究は一体的に行われるべきこと]、「道路や港湾、農道、漁港などがまちまちに整備されている状況を改めて、各種の社会資本整備は効率性の観点から総合的一体的に整備する体制が必要であること」など、省庁再編軸について踏み込んだ発言を行っていることも注目に値する。

そして、平成8年10月の第41回総選挙において、上記の霞が関改革を選挙公約に取り入れた自民党は239議席を獲得し、社民、さきがけは閣外協力に転ずる形ではあったが、連立政権が維持された。11月7日に第二次橋本内閣（自民党内閣）が組閣され、組閣後記者会見の冒頭発言^[4]で、首相は、「私自身が責任者となって霞が関改革のための直属機関の発足に向けて直ちに取り掛かって、出来ればこれを今月中にもスタートをさせて、精神的な検討を開始したい」と明言する。

「従来型の官僚のセクショナリズム、あるいは省利、省益、特定の業界の利益といったものを排除して（中略）委員は例外を持たず官庁のOBを除外するつもりです」。首相の発言により、行政改革会議委員には官僚OBが排除される。任務の重要性に鑑みれば、霞が関から100人規模で設置されてもおかしくなかった事務局は、「各省庁から省益にとらわれない優秀な出向者を求めることは当然ですけれども、それ以外に学者、民間、あるいは委員をお願いする方々が自前のスタッフをお持ちであるなら、そうした方々を含めて構成する」と首相が断言し、原則「省」のみから各省1名、課長補佐クラスの出向とし、経団連の協力も得て、官民半々からなる「中立事務局」が設置されることになる。

首相は、この会見で、「21世紀のスタートする西暦2001年（平成13年）の1月1日までにその新体制への移行を開始することを目標にして努力をしたい」、「審議期間は発足後一年に限定をする。その間に成案を得て、平成10年の通常国会には法案を提出し、成立を期したい」と時限を区切り、検討の枠組みがまさに首相主導で決定されるのである。

2.3.2 与党事前審査制への挑戦と挫折

同時に、注目すべきは、「組閣をする際にも、全閣僚に対して私は個別に、行政改革と規制緩和については、いやしくも省庁の利益を代弁するのではな

くて、広く国民、国家という立場に立って事務方を強力に指導し、実行に移していただきたい、そう指示をいたしました。(中略)この機関で得た結論というものは、これはすなわち内閣としての結論ということをあらかじめ明らかにした上で検討を行い、政府が一丸となってこれを実行に移すことが必要です」と総理が明言していることである。ある意味では、与党事前審査制への挑戦とも言える発言である。

「これはやらなかったらこの日本という国の明日がなくなっちゃうぐらいのことなんです。だからこそ、私は自分の直属機関をつくって、自分が主宰してこれに取り組む、そう申し上げてきました。その上で、これが進まなければ、国民は二度と私を信用してくださらないでしょう。ただし、逆に国民にもお願いしておかなければならないことは、本当にこれを動かし始めたときに、個々の利害で妨害はしないでいただきたい。是非その点の御協力は得たい」。

委員の人選も未公表のこの時期に、悲壮ともいえる決意が横溢している。これがいわゆる「火だるま行革」のキックオフである。ここに見られるように、「橋本行革」は橋本龍太郎首相自身の強い属人的イニシアティブで提起、構想され、そして、与党審査を経ず、一気に翌平成9年(1997年)夏の中間報告までとりまとめられたのである。

しかし、平成9年9月に橋本首相が自民党総裁に無投票で再選され、大幅内閣改造を断行するところから、政治的な潮目が明らかに変わる。中間報告の内容は、与党自民党の各部会や各省庁の視点からは、事前調整もなく首相の独断専行ととらえる向きが圧倒的多数であった。「行政改革会議の結論は内閣の結論である」ことを首相自らあらかじめ各大臣に指示して平成8年に発足した第二次橋本内閣であったが、平成9年の内閣改造では、佐藤孝行議員を行革担当大臣に起用するほか、官房長官を含め実に17閣僚を交代させるという「大改造」が行われた結果、新たな大臣のもと、各省は「橋本行革」開始時点のくびきから離れ、中間報告に縛られることなく自由なロビイング活動を行うことになる。行政改革会議では橋本首相の強力な牽制で封じ込められていた各省庁の反対攻勢は、求心力に衰えが見えた首相に対して容赦なく牙を剥くことになる。郵政民営化と省の消滅の危機に瀕した郵政省や、これ

も道路河川分離の危機感を感じた建設省などの省庁側の族議員への根回しは苛烈を極め、次々に中間報告の内容が修正されていく様は、当時行政改革会議事務局員であり、中間報告とりまとめにおける首相の指導性を実感していた筆者にとっては少なからぬ衝撃であった。

ただし、永田町、霞が関の関心が、省庁再編案や、郵政事業の在り方や独立行政法人化など、行政各部の組織・事務事業に関連する事項に集中する中で、内閣（官邸）機能強化部分は、与党調整の主要な領域とはならず、中間報告案が尊重されて、ほぼ首相の意向通りに実現されたことは、平成の統治機構改革の一翼を担う橋本行革の本質が生き残ったという意味では幸運なことであった。

橋本行革で実現した内閣機能強化の主要な内容としては、①総理の基本方針発議権の付与、②内閣官房への企画立案事務付与、③内閣府の設置、経済財政諮問会議等の創設、特命担当相の設置、そして④閣議了解人事に関する人事検討会議の設置などが存在した。なお、各省局長級以上の閣議了解人事に関して正副官房長官による人事検討会議の議を経ることは、その10数年後に創設される内閣人事局機能の先取りとも言える機能を果たすことになる。

しかし、いよいよこの橋本行革を実装し、6大改革を推進すると期待された橋本内閣は、中央省庁等改革基本法の成立こそ見届けるものの、その直後の参議院選挙の敗北の責任を取り、あえなく退陣することになる。橋本首相が実現した官邸機能強化の成果を享受するのが、橋本退陣の3年近く後、関連法令が整備され新たな中央省庁体制が発足した後、再び総理総裁を目指す橋本龍太郎と総裁選を戦い、勝利を挙げた小泉純一郎首相だったというのは歴史の皮肉である。

2.4 小沢一郎氏による国会改革

平成前期の政治改革で忘れてはならないのが、平成11年、小沢一郎氏が自自連立に当たり条件づけた国会審議活性化法による国会改革であろう。

2.1 で言及した自民党政治改革大綱においては、審議の充実とわかりやすい国会運営の実現のため、いわゆる「国対政治」の弊害を改め、「(イ) 議員同士の自主的討議の促進・充実と政府委員制度の根本的な見直し (ロ) 議員

立法の促進(ハ)委員会構成の再検討と定例日制の見直し(ニ)与党議員の発言機会の増加(ホ)会議録・報告書の入手をより容易にし、かついっそう迅速に提供するなどさらに審議内容をひろく国民に知らせる方法の工夫などの改善措置を講ずる」等の提言を行っている。

また、能率的な国会運営の実現のため、「(イ)行政の停滞をもたらす予算委員会への全大臣出席を見直し、各委員会の審議促進をはかる(ロ)提出議案を委員会に即時付託する(ハ)会期不継続の原則を見直す(ニ)両院において先議案件を適正に分担する(ホ)重複質問の整理など、適切な議事運営をはかる(ヘ)押しボタン式投票制度の導入をはかるなどの改善措置を講ずる。さらに、通常国会の一月召集はかねてからの懸案であり、その実現を期す」としている。

平成初期には、通常国会の開会時期の1月への変更(平成3年)、衆議院における予備的調査の制度化(平成9年)、参議院における押しボタン投票方式の導入(平成10年)などは行われたものの、必ずしも十分な改革努力が行われているとは言い難い状況にあったが、平成10年秋、いわゆるねじれ国会打開のために自自連立構想が浮上する中、その前提条件として小沢一郎氏がこだわったのが国会改革の実現であった。平成10年11月の自自連立合意を踏まえ、同年12月に、両党は、「国会の政府委員制度を廃止し、国会審議を議員同士の討論形式に改める。そのために必要な国会法改正等法制度の整備は次の通常国会にて行う。このことを実現するため、政府及び政府機関の職員の参考人(仮称)としての出席、発言等について両党間の協議機関を設け直ちに具体案の作成に取り組むこととする」旨合意している。翌平成11年7月には「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」が成立し、国家基本政策委員会の設置、政府委員制度の廃止、副大臣等の設置などが法定された。これに基づき、首相と野党党首による国家の基本政策に関する討議(いわゆる党首討論)が平成12年の通常国会から開始された(平成11年秋から衆参両院の予算委員会の合同審査という形で試行的に開始)。これにより、大日本帝国憲法54条の規定に基づき(「國務大臣及政府委員ハ何時タリトモ各議院ニ出席シ及發言スルコトヲ得」)帝国議會以来の歴史を有してきた政府委員制度は、平成11年秋の146回国会から廃止され、これまで、

国会論戦の主役とも言える役割を担ってきた官僚たちは、政府参考人という形で委員会ごとに質疑者の求めに応じて委員会の許可を得て発言する補佐役の立場に交代することになったのである。

3 平成中期（ゼロ年代）の改革

3.1 小泉内閣による平成前期の制度改革の活用

平成前期の政治改革の成果を十全に活用したのは、平成中期の小泉純一郎政権であった。派閥順送りで組閣が行われるのが慣例であった組閣に、総裁枠なる表現が使用されたのは、平成10年の小渕内閣の組閣であったが、これをさらに進め、派閥順送り・均衡型人事を劇的に解消したのは、平成13年4月の小泉内閣の組閣であった。極めつけは、小泉首相による平成17年の郵政解散である。造反者には自民党公認を与えないばかりか、各選挙区に刺客を送り込むという形で、当該郵政選挙を自民党の圧勝へと導いたこの選挙は記憶に新しいところである。こうした小泉型トップダウン選挙を可能としたのは、小泉首相への国民的人気もさることながら、新たな選挙政治資金制度において、党公認候補者となることが衆議院小選挙区での当選の絶対的な条件となっていること、政党に一括して交付される政党交付金の配分権は党執行部が握っていることを、小泉総裁が戦略的に活用した結果と考えられる。

同様に、平成前期の「橋本行革」の成果を最初に享受したのも、また小泉内閣であった。小泉首相は、まさに橋本行革の設計図に即し、時にはその想定を超えて、経済財政諮問会議や内閣府特命担当大臣を活用したと言える。竹中平蔵氏という異能の人材を特命大臣としてフルに活用し、予算編成に当たって、従来のシーリング閣議、概算要求、各省折衝、政府原案決定というプロセスに先立って、官邸の意向を反映した骨太方針を決定し、それに基づき予算編成を行うという、予算編成過程改革を行った。これは、予算編成の骨格部分を、首相及び特命担当相の下で行うという意味で、橋本首相の平成8年9月演説の趣旨を事実上実現するものであった。

加えて、経済財政諮問会議は、狭義の経済財政政策にとどまらず、三位一体改革や道路公団・郵政民営化など、幅広く、政権としての重要政策立案機関として機能したことも特筆に値する。これまで、各省庁からボトムアップ

で政策が上がってくる際に、多くの、重要だが困難な案件は、省庁内、政権与党内、あるいは省庁間で合意が得られずに先送りされてきた。それを、経済財政諮問会議という、一種のバイパス機関を設けて突破した。また、郵政民営化法案の立案につき、総務省が信頼できないと見るや、新しく内閣官房に付与された企画立案権限を活用して内閣官房に郵政民営化推進室を設置し、内閣主導で、郵政民営化法案を立案したことなどは、55年体制下における、ボトムアップ・コンセンサス方式を打ち破る、小泉内閣ならではの政策立案過程の改革と言えよう。その際、留意すべきは、政府内手続きのみならず、与党・自民党の政調部会、総務会の全会一致方式にも風穴を開けた点にある。郵政民営化という極めて特殊な事例であったとはいえ、与党事前審査の全会一致方式を破る、事実上の多数決形式で閣議決定まで行ったのである。そして与党議員の大量造反で法案が否決されるや、上述したように衆議院の解散総選挙で民意を問い、圧勝した勢いを借りて、選挙直後の特別国会において議員構成の変わらない参議院においても郵政民営化法案を成立させるという荒業は、平成前期の二大改革である、選挙制度改革と内閣(官邸)機能強化の双方を活用して行った小泉首相の首相主導の離れ業と言うしかない。

3.2 政権公約(マニフェスト)選挙の実施と課題

平成中期の政治改革で忘れてならないのは政権公約(マニフェスト)選挙の実施であろう。小選挙区制の導入当初から、その推進母体であった経済界、労働界、言論界の有識者らが結成した民間政治臨調は、平成8年の総選挙時に、①総選挙は、「政権の選択」「首相の選択」「政策の選択」を国民に問うものであること、②政党は、公約実現への「具体的な手順」「期限」「責任の所在」を明確に示すべきであることなど、政権選択の意義と公約の重要性を訴えている⁵⁾。

政権公約の導入には終始民主党が積極的であったとの評価があるが、意外にも自民党は民主党に先駆けて平成14年3月に「党は、選挙において、首相候補とともに、「何をいつまでに、どうやって、どのような順序と体制で実行するか」という政権政策」(日本版マニフェスト)を国民に示して、選挙に勝利することを目指す。党は、政権獲得後、内閣を構成し、「政権政策」を施政方

針とし、「理念に基づく、国家戦略・国家経営」を行う」として、マニフェストの作成を提言している⁶⁾。

平成 15 年に入り、マニフェストの導入は、4 月の統一地方選挙を見据えて加速される。1 月には北川正恭三重県知事が国政選挙に先駆けて統一地方選挙でのマニフェスト導入を提唱し、4 月の統一地方選挙では 14 名の候補がマニフェストを掲げて知事選挙を戦い、増田寛也氏など 6 名が当選する。これが大きな弾みとなり、同年 7 月には政権公約（マニフェスト）推進議員連盟（代表＝逢沢一郎、玄葉光一郎）が超党派の 62 名の国会議員で発足し、9 月には 21 世紀臨調が「政権公約（マニフェスト）の導入にむけた公職選挙法改正に関する緊急提言」を発表、10 月に政権公約文書の頒布を解禁する公職選挙法改正が成立することとなる。かくして政治改革 4 法の成立（平成 6 年）後、10 年の節目を目前に、小選挙区比例代表並立制での三度目の衆議院選挙（平成 15 年）において、政党が首相候補と政権公約を示すマニフェスト選挙が実行されることとなった。国民は、ここに名実ともに政権選択選挙としての総選挙を経験するに至ったのである。その後、平成 17 年選挙においては、郵政民営化の是非が、また平成 21 年選挙では、政権交代自体が大きな争点となった。小選挙区制ならではの民意の集約も行われ、両選挙において、政権選択選挙に際して有権者の判断基軸を提供したことは、マニフェスト選挙実施について一定の意義と効果が認められたものと言えよう。

一方で、各党の政権公約の策定プロセスには大きな課題が残った。本家英国においては、各党ともに、地方組織も含めて、政権公約の策定については十分な時間をかけ、草の根からの徹底した参画と議論の末に決定されるのに対して、我が国では、自民、民主ともに、党内議論が十分に行われたとはいえない。党所属議員による十分かつ透明な議論抜きに、一部の議員と党職員によって秘密裏に策定された政権公約は、当然のことながら、選挙後、党所属議員による反発を生む。民主党の場合、閣僚までもが、「マニフェストを是が非でも実現していかなければならないというこだわり、閣僚の間にほとんどなかった。あれは小沢さんが作ったもので、我々には関係ないという空気が蔓延していた」⁷⁾と証言する始末で、政権公約をめぐる党内混乱は、政権公約を高く掲げて政権交代を果たした民主党政権への社会的不信感の原因を

作ってしまった。平成初期から中期にかけて、政権選択選挙を実現するための政治改革を実現しながら、それを掲げた肝心の政党勢力が、その制度改革の中核にある政権公約の作成を通じた党内政策調整の機会をおぎなりにしたという意味で、平成後期に大きな課題を残すこととなる。

3.3 二大政党期の民主党政権プランとその挫折

小泉内閣が、平成前期の改革の成果を活用して、昭和の自民党派閥政治や、霞が関と自民党部会によるボトムアップ、コンセンサス型の意思決定を次々と変革していく様は、当時野党議員であった筆者にとっても、行政各部中心主義と分担管理原則のもと「中空」を旨としてきた官邸に実質が入り、「省庁連合」国家としての我が国政府が大きく変容を遂げつつあるという感銘を禁じ得ないものであった。しかし、注意深く見れば、この政策過程改革は、小泉純一郎首相と竹中平蔵氏という異能のコンビを中心に、属人的に前進している要素が強く、郵政民営化など一部の例外を除けば、小泉政権下でも従来型の与党＝省庁連合体による意思決定プロセスは確実に残存し、また改革の動きも既成勢力の抵抗の前に着実に復元している兆候も垣間見られたのであった。

3.3.1 民主党における政権プランの作成

平成8年9月の橋本首相演説にある「予算編成、人事、あるいは行政管理の機能を官邸の下に置けないものだろうか」という言葉を平成の内閣機能強化の原点ととらえるならば、一定の進展を見せながらも中途段階にある制度改革、すなわち官邸機能強化と政府与党の一元化を、来るべき政権交代の機会に一気に推進しなければという筆者の思いは、平成中期において、野党民主党のマニフェスト中の政権プランに結実していくことになる。

民主党は、平成10年以降、政権運営委員会（鹿野道彦委員長）を立ち上げて、英国の政権交代時の政権移行プロセスや政官関係の調査研究を進めてきたが、平成15年4月には政権準備委員会（仙谷由人座長）が設置され、同年9月の報告は、橋本行革と小泉改革をさらに前進させる提案として筆者が起草した。その骨格は、①霞が関（各省）中心の「官僚主導型政府運営」から官邸・内閣

中心の「政治主導型政府運営」への転換、②内閣と与党との意思決定の一元化、③主要閣僚の官邸常駐体制と官邸における首相主導コアチームの設置（民間人材の活用）、④官邸・内閣発信の「基本方針」主導の政治の確立、⑤「マニフェスト」を基軸とした政策課題の絞り込み、の5点であった。

さらに報告書は、「政治主導実現のための行動プラン」と題して300日の行動計画を掲載し、その中で、内閣財政局の設置、関係閣僚による内閣協議会（インナー・キャビネット）の積極的活用、政治任用促進のためのルールの作成と公務員制度抜本改正案の策定、行政評価会議の設置、政治任用人材の処遇サイクルを保障する国立政策研究所や民間政策シンクタンク設立支援、国家行政組織関連法の見直しと「政府構成法」への転換・各府省設置法の廃止などを提言した。

これらは平成15年秋の総選挙における民主党の政権公約（マニフェスト）に掲載されることになる⁸⁾。この提言の延長線上に、平成18年の政権公約、そして、内閣人事局の設置と幹部人事の内閣一元化を決定した平成20年の国家公務員制度改革基本法の自公民共同修正があり、さらに、平成21年総選挙における民主党政権公約における五原則五策が形成されたのである（下記参照）。

- 原則1 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2 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 各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。
- 原則4 タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆（きずな）の社会へ。
- 原則5 中央集権から、地域主権へ。

- 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 天下り、渡りの幹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。⁹⁾

以上に掲げた諸改革は、各省庁の分担管理という神輿の上に載せられた、小さく「中空」の官邸を、「実質的な政策中枢」へと格上げし、内閣を通じて行政各部を動かす「司令塔」とするべき統治機構改革であった。そして、その司令塔を駆動する推進力こそは、首相の個人的な人気ではなく民意でなければならない。政権選択選挙における政権公約として、あえて上記を掲げたのは、民主党が目指す統治機構改革を民意で裏打ちするためであった。

3.3.2 民主党政権プランの挫折

しかし、意思決定の政府への一元化を中心に、官邸主導を制度化すべきとの「設計意思」は、現実政治の世界ではあえなく挫折してしまう。与党事前審査の廃止による政府与党一元化は、鳩山政権発足直前に、小沢一郎幹事長が政策調査会を廃止したことによって、表面上は抜本的な改革が実現したが、現実には大きな問題を内在させていた。鳩山内閣の閣僚として起用されなかった実力者を中心に、政府の意思決定に参画できない不満が党内に渦巻く一方で、予算や政策制度に関する自治体や業界からの陳情要望窓口を、小沢幹事長のもとに一元的に集約したことも、党内で鳩山・小沢体制に不満を持つ

議員たちの反小沢感情を助長させていた。鳩山内閣の限りにおいては何とか保たれていた政府与党一元体制は、鳩山・小沢両氏の退陣とともに明らかに後退する。平成22年夏の民主党代表選挙は菅氏対小沢氏で争われ、政調復活の是非もその争点となり、結果、菅氏の勝利に終わったことにより、党の政策調査会(各部会)は、菅改造内閣発足に当たり完全に復活し(党政調会長は国家戦略担当相として入閣)、さらに平成23年9月に発足した野田内閣においては、政調会長は閣外の存在となっており、各部会の事前審査制も正式に組織決定されることになる。与党の議員は、すべからず中央との密接なパイプをもち、内閣の政策形成に直接的に関与してはじめて、地元代表としての信頼を得られるという、55年体制以来の国政の常識が、野党の民主党においても議員心理にしっかりと定着して、政権公約に掲げているという事実だけでは到底払拭することは出来なかったのである。加えて、党内で、政調廃止=党の小沢独裁体制というレッテルが貼られ、ある種の政争の具となり、結果的に民主党政権3年間で、旧来の政府与党の二元体制はほぼ自民党体制と同様のものに還元されてしまったのである。

同様に、官邸の「中空」を、官民を問わず日本社会の最優秀の人材で満たし、国家戦略局と内閣人事局の法定化による内閣主導を実現する試みも、実現には至らなかった。国家戦略局の創設や政府内における官房副長官、副大臣などの増設を内容とした、政治主導確立法案も、幹部人事制度の創設とその内閣による一元管理を含む国家公務員法等改正案も、遂に成立しなかった。

鳩山内閣の副総理兼国家戦略相(財務相)にして、次期首相である菅直人氏にはそもそも国家戦略室(局)を活用した予算の骨格編成に終始消極的であったことがひとつの原因であるが、中核的法律事項たる、政府内に任命する与党議員増員について、政府と与党の間で人材の獲得競争が生じ、当初平成21年の臨時国会にも法案を提出する予定が越年したことも痛かった。小沢一郎幹事長は、過去の著書において、「省庁ごとに二～三人の政務次官と四～六人の政務審議官ポストをつくり」「閣僚を含めて与党議員のうち百五十～百六十人程度が政府に入る」^[10]という持論を展開していたが、与党内では政府への不満と反発が急速に膨らんでいたことも背景に、議員の政府内ポスト増の交渉は難航し、政治主導確立法案の閣議決定は2月初めになる。

いまひとつの大きな誤算、政治主導法案の不成立の最も決定的な原因は、その法形式、つまり、閣法と議員立法の組み合わせにあった。筆者は、政治主導の確保のため、内閣中枢部局を設置し、副大臣や政務官、補佐官を増員するのであるから、「閣法」として内閣法や国家行政組織法を措置するのが当然と考えていたが、小沢幹事長は、99年に国会審議活性化法で副大臣・政務官を設置した経緯を踏まえ、政府内議員増は国会法改正で行うべしとの立場であった。結果として、一部政治家ポストの増員は閣法で処理し、一部は議員立法で処理するという「痛み分け」で合意するのだが、このことは法案提出時期の遅れにとどまらず、法案提出後の国会審議に大きな影響を与えた。国会法改正は議院運営委員会管轄の議員立法という形式をとる。議員立法は、各党間の合意を出来るだけ尊重するという慣例に則り処理されることに加えて、事は国会審議のルールである。いかに衆参で多数を抱える与党といえども、国会法改正の「吊し」を職権で降ろすのは憲政の常道に反する。結果として政治主導法案の審議入りは遅れに遅れ、五原則五策の中核を構成する政治主導確立法案は、鳩山内閣の退陣の結果、日の目を見ずに終わることになる。鳩山後継の菅内閣は、もはや、政治主導確立法案への関心は薄く、東日本大震災後の混乱もある中で、菅内閣は異例の法案撤回に至り、平成中期の内閣主導の試みは潰えることになったのである。

4 平成後期の改革 ～平成の首相主導の進化モデルの形成～

民主党政権における内閣主導の試みの挫折を受けて、平成24年末に復活発足した安倍政権は、その後二度の総選挙を経て、第四次安倍内閣の今日に至るまで、平成前期、中期の制度改革の成果や、かつての自らの失敗の教訓も踏まえ、一層の制度改革を進め、首相主導体制を構築することにおおむね成功していると言える。成功の要因は、①橋本行革以来の首相主導の成果の活用とさらなる進展、②チーム安倍ともいべき官邸スタッフの緊密化、③長期政権ならではの政治的の求心力の強化、に帰することができるのではなからうか。

4.1 内閣官房の機構的充実

平成25年にアベノミクスを中心とする経済対策で求心力を得た安倍政権

は、同 25 年中に国家安全保障会議設置法を成立させ、さらに翌 26 年に国家公務員法を改正することによって、立て続けに国家安全保障会議（国家安全保障局）と内閣人事局を設置し、内閣官房を構造的に充実させることに成功している。特に、平成 8 年に橋本総理が「予算編成、人事、あるいは行政管理の機能を官邸の下に置けないものだろうか」と述べた、「人事と行政管理」の権限が、名実ともに内閣官房に置かれることになったことは、結果的には小さくない意味をもつことになる。2.3.2 に記述した通り、平成 26 年の内閣人事局の設置に先立つこと 17 年、平成 9 年に橋本行革で閣議人事検討会議が設置され、その時点ですでに官邸は、各省庁の閣議了解人事については事前承認・審査権を有している。しかるに歴代内閣の短命ゆえに実質が伴わなかった面が大きく、筆者としては、内閣人事局の設置のみをもって官邸の霞が関へのコントロール力が飛躍的に向上したという立場には立たない。しかしながら、第二次安倍政権発足後 1 年半を経て、その時点で高い支持率を獲得していた安倍政権の内閣官房に内閣人事局が設置され、官邸が、霞が関の幹部官僚 600 人の人事権を名実ともに掌握したことが、その後更なる長期政権が実現したことや官房長官の手腕との相乗効果により官邸主導体制の飛躍的な強化につながったことは衆目の一致するところである。

ちなみに、両局の設置も含めて、内閣官房の定員及び併任者数は、平成 24 年度の 807 人 (1,524 人) から平成 29 年度には 1,125 人 (1,722 人) へと大幅に増加している。この数字は、省庁再編直後の平成 13 年度における定員及び併任者数が、それぞれ 515 人 (539 人) であったことと比較すると、定員において倍以上、併任者は 3 倍以上と、行財政改革の折に、いかに内閣官房周辺のスタッフが增強されているかが理解される。内閣人事局のみならず、外交・安全保障政策における国家安全保障会議（国家安全保障局）の設置、鳩山内閣以降の官房副長官補室の継続的充実など、各省庁の縦割り行政を、内閣官房が積極的に調整する役割を果たしていることは、橋本行革以来の内閣主導のひとつの到達点として一定の評価に値するものといえる。

4.2 コアとなる官邸スタッフとの緊密な信頼関係

内閣官房の量的拡充と同時に重要なのは、安倍官邸を支える枢要なスタッ

フの質的变化である。第一次安倍内閣での挫折を経験したチーム安倍とも言える人脈をコアに、第二次政権以降の官邸等政権中枢を占める強力なスタッフを形成したことも、安倍官邸を支えている大きな要素と言える。第一次安倍政権の総理秘書官であった経済産業省出身の今井尚哉氏を首席秘書官に据え、個人的な親交の厚い長谷川榮一氏（元中小企業庁長官）を内閣広報官（のちに総理補佐官兼務）として秘書官室脇の最側近スペースに迎えるほか、第一次政権では総理秘書官補をつとめた佐伯耕造氏を内閣副参事官（のちに総理秘書官）に起用して首相の主要スピーチを起草させるほか、実質的に総理秘書官室に詰めて、安倍総理の視察等にも随行させるなど、経産省出身の官邸スタッフの存在が目立つ。同時に、内閣情報調査室長、内閣危機管理監を経験した杉田和博氏を官房副長官に、第一次内閣で総理秘書官として仕えた北村滋氏を内閣情報官とするなど公安、情報畑に強い警察官僚を内閣官房幹部に重用するほか、第一次内閣で外務事務次官であった谷内正太郎氏や、安倍首相と経済運営で意気投合する元財務官僚の本田悦朗氏を内閣官房参与（のちに初代国家安全保障局長）として首相フロアである五階に配置する。菅官房長官の信任の厚い国土交通省出身の和泉洋人氏を総理補佐官へと登用し、各省庁横断プロジェクトの政策調整に氏が手腕を発揮し、影の官房副長官と称する向きもある。首相の対外発信の補佐という意味では、上記の佐伯氏に加えて、特に英語スピーチの起草には民間から谷口智彦氏を内閣官房参与として起用している。通例の各省庁からの出向人事を超えた、安倍官邸を支えるスタッフの人的結束力は特筆すべきものであり、内閣官房の量的拡充に加えて、これらのスタッフと首相との強固な信頼関係が、安倍一強体制の属人的基盤となっていることは注目すべき点である。

4.3 内閣主導を支える政治体制

安倍政権は、第二次内閣以降、アベノミクスによる株価の上昇など景気指標の回復や雇用の改善に加えて、着実な外交成果により、最近に至るまで比較的高い内閣支持率を維持し続けていた。安保法制に関する異論や森友学園・加計学園問題、更には文書改竄問題や財務省幹部のセクハラ問題などについての国民的批判の高まりも経験しつつも、野党の支持率低迷や再編失敗など

にも助けられ、第二次内閣以降ですでに5年半の長期政権となっている。

閣僚レベルでは、第一次安倍政権において外相をつとめた麻生太郎氏を副総理兼財務相として、同じく総務相をつとめた菅義偉氏を内閣官房長官に、経済産業相をつとめた甘利明氏を経済再生相として重用し、内閣運営の骨格を形成してきた。甘利氏は平成28年1月に辞任するが、安倍首相と麻生、菅両氏との信頼関係と両氏の在任期間の長期化が安倍政権の政権基盤を支える重要な要素となっていることは間違いない。菅官房長官は歴代最長の在任期間を記録更新中であるし、麻生財務相も戦後最長の在任期間（戦前を含めれば松方正義、高橋是清に次いで第三位）を誇っている。首相の在任期間としては、第一次政権も含めれば、戦後の首相では佐藤栄作(2798日)、吉田茂(2616日)両氏に続く3位の在任期間である。仮に本年秋の総裁選挙で三選した場合、平成31年2月に吉田氏を抜き戦後2位に、その後の6月に初代首相の伊藤博文氏を抜き歴代3位に、8月に佐藤氏を抜き戦後1位、更に11月には桂太郎氏を超え歴代1位までが視野に入ってくる。

先述した如く、内閣官房の機構的充実、特に内閣人事局による霞が関人事の掌握が安倍一強の背景であるというような指摘が行われることがあるが、これまでの平成期で長期政権となった第二次以降の安倍、小泉両首相を除くと、首相の在任期間は平均して一年半程度で、霞が関の定例人事が年に一度程度と考えると、いくら人事権があれどもその行使に及ぶ以前に首相が交代してしまうのがこれまでの実態であった。あくまでも、首相、内閣としての在任期間の長期化があり、さらに、ポスト安倍と目されるような党内ライバルの相対的な弱さ、野党の支持率低迷という政治環境が整う中で、平成初期以来の政治主導、内閣主導の機構改革の成果を享受しているのが、安倍政権の首相主導を支える最大の要因と考えられる。

加えて、安倍政権を取り巻く政治環境として見逃してはならないもののひとつが与党との関係である。安倍政権は、直前の長期政権である小泉政権が経済財政諮問会議を活用し、与党事前審査の見直しによってボトムアップとコンセンサス重視という55年体制の政策決定プロセスの改革に挑戦したのとは異なり、与党事前審査制自体の変更は試みてはいない。しかしながら、例えば、「一億総活躍推進本部」、「日本経済再生本部」、「外交・経済連携本部」、「平和安全法

制推進本部」など、自民党内に、政調会の部会や調査会とは別個に、省庁横断の政策課題を検討するような総裁直属機関(党則 79 条機関)を多数設置するなど、与党事前審査体制そのものを各部会・各省主導的なものから総裁・内閣主導的なものへと変質させているとの指摘がある^[11]。すなわち、平成中期に、小泉政権が、多大の政治的資源を消費して、限定的に風穴を空け、さらに民主党政権が完全廃止を試みるも無残に失敗した政府与党二元体制をより現実的に見直し、与党事前審査制を維持しつつ、党総裁直属機関を通じて官邸の意向を自民党内に円滑に伝達して、政府与党の「穏健な二元化」^[12]に成功したことも、安倍政権の政高党低を支える一つの要因とみることができる。

4.4 食いつぶされる平成改革

以上のように安倍政権は、平成の統治機構改革とも言える平成初期からの制度改革の成果の上に、それらをさらに補強することによって、これまでにない首相主導の政治体制を作り上げることに成功してきた。そのことが戦後有効な長期政権を作り出した面もあれば、長期政権であるがゆえに内閣官房組織などを有効に活用し、安定した権力基盤を築きあげてきた側面もあり、両者が相乗効果を上げていると評価すべきであろう。

しかし、課題も少なくない。筆者にとっての最大の不満は、これだけの首相主導体制を実現した安倍政権の、いわば「一強の無駄遣い」にある。佐藤栄作内閣以降比肩すべきものない長期安定政権の地位を得ながら、安倍内閣は、骨太の政権公約作りをあえて避けつつ、目玉政策の看板を毎年のように掛け替え、骨太の政権公約抜きの「小刻み解散」^[13]で政権への求心力を強化することを目標としているかのようにも見える。安倍政治の短期的戦術目標が、国民に対して長期政権にふさわしい政権構想を示すことよりも、野党勢力の自壊を促し政権選択を封印することにあるとすれば、安倍政権は、政権交代を前提とした時限的な首相主導を追求するという、平成の政治改革の本質から離れるばかりか、平成政治 30 年の蓄積を覆しかねない。

無論、この責めは自民党・安倍政権のみが負うべきものではない。平成 21 年の政権交代選挙において、国民の政権交代や政権公約への大きな期待を背負いながら、給付と負担の均衡を欠く政権公約を掲げ、またその実行に当た

り、内部分裂などを繰り返し国民の期待を裏切ったのは、当時の民主党の責任である。結果として、国民は、政党を問わず、そもそも政権公約（マニフェスト）なる存在そのものへの不信感を持つに至り、総選挙は、政権政策を競い合う政権選択選挙というよりも、与野党の批判の応酬、ネガティブキャンペーン合戦と化している現状は、平成の政治改革の成果を大きく減衰させてしまっている。与野党ともに、今一度、政権選択選挙における政権公約の意義を再確認し、我が国経済社会が歴史的転換点にあることを踏まえ、国民に政権選択に当たった際の判断材料を提供するような、骨太の政権公約作りに向けて、積極的な政策調整を行うことを期待したい。

5 おわりに ～ポスト平成時代に向けての統治機構の改革のあり方～

平成も残り一年を切った今日、国会では、野党が、首相の縁故案件への疑惑や、官僚の文書改竄・隠ぺい、セクシャルハラスメントなどを問題視し、長期間に渡り審議が不正常なものとなった。同時に、「安倍一強」が長く続いた情勢の中で、官僚の政治への過剰付度を生む体制についても、根強い批判の対象となっている。平成30年間の改革の軌跡、すなわち、政権交代と首相主導の推進のための制度改革、政と官の役割分担や仕切り線のあり方が、今一度問い直されている。

- (1) 大前提として、筆者は、現在の首相主導體制が過剰とは判断しない立場に立つ。安倍一強と言われ、弊害を指摘する声も少なくないが、仮に安倍政権が近い将来に終焉し、新たな政権が発足した際に、それが同じ政権基盤に立つ自公政権であったとしても、現状の安倍政権を支えている主要閣僚や官邸スタッフの機能を、次期政権が政権発足当初から構築できるほどに内閣官房機構が制度化されているとは思えないからである。今日、必要なことは、現状の首相主導を支える組織的体制は維持・強化しつつも、政権が長期化した場合などの過度の首相集権に歯止めをかけるための抑制機構を整備、検討することにより、より均衡ある政権運営を実現するための工夫を行うことであると考えている。

- (2) そのためには、総選挙から総選挙までの時限的首相主導を確保することが平成の統治機構改革の本質であることを十分に踏まえた、解散権行使のあり方や、政党としての政権公約の作成のあり方を、主要政党が今一度検討する必要がある。それと同時に、強い内閣に対して、権力抑制的機構として国会機能の充実強化は検討されなければならない。国会に、常設の政策評価監視機構や独立推計機関などを設置する可能性や、かつての国会原発事故調査委員会のように、柔軟な形で国政上の重要問題を調査する組織を設置する権限を付与する可能性を検討するのも一案であろう。
- (3) 権力抑制機構という意味では、健全な野党の発達環境の整備が極めて重要である。特に最近における野党の分裂やいささか空虚とも言える抵抗戦術、政策提案意欲の弱体化は、野党への国民の支持の低迷のみならず、政府与党の慢心を生んでいるように思われる。上述のように国会に常設的に政策分析人材を増員して配置することは、各省の行政官僚のみを政策立案ソースとするのではなく、政策のセカンドオピニオンを提供するような非行政官僚の政策人材を統治機構内に養成して、与野党を超えて、活発な政策競争が行われる素地を作る意味でも意義のあることであり、特に、行政官僚を配下に抱えない野党の健全な政策立案能力の向上に資するものである。
- (4) 与野党の健全な政策論争を活性化するためには、約20年にわたり議論が停滞している国会改革が極めて重要な課題である。最近の野党の審議拒否戦術にも明らかなように、55年体制と変わらぬ「日程交渉」を中心とした「国対政治」には有権者の理解は得られないし、国民の政治不信の解消にも国会審議の活性化は不可欠である。①通年国会の検討や、会期不継続原則の見直し、②首相や閣僚の長時間拘束から、より集中度の高い党首討論の緊密開催や、閣僚と野党カウンターパートによる討論へのシフト、③党議拘束の緩和(与党事前審査の弾力化)と条文審議・法案修正協議の活性化、④質疑通告の改善や日程協議への内閣の関与など、合理的かつ建設的な国会論争を生むような国会改革に資するために、これまでの制度・慣行の見直しを与野党の枠を超えて議論するべきである。
-

- (5) 政と官の関係の見直しという観点では、筆者は、今一度、官僚のあり方を再検討すべき時期に立ち至っていると考える。昭和の時代、各省庁のトップ官僚は、天下国家のあり方を語り、理想を論ずる「国士型官僚」が主流を占めていた。彼らはしばしば政治家や民間経営者の不見識を語り、日本国の将来像を描くのは自分たちであるとの強烈な自尊心を隠さなかった。平成の時代、政治主導が定着し、国会質疑でも政府委員制度が廃止される中で、政治家の間を調整役として奔走する「調整型官僚」が、官僚の主流を占めるようになった。行政改革が時代の要請となる中で、彼らは、表向き、政界や経済界のリーダーに対して謙虚にふるまいながらも、「調整」の名の下に、しなやか、かつ、したたかに、自らが信ずる次善の解への誘導を怠らなかった。しかし、平成末の今日、霞が関の中堅・若手官僚たちは、いささか「調整」に疲弊しているかに見える。政治が、与野党国会議員との政治的調整の多くを官僚に委ね、依存してしまっている中で、管理職以上の官僚の主要任務は、政策の立案よりも、もっぱら国会議員や省庁外部のステークホルダーとの調整になってしまっているほか、しばしば課長補佐クラスも含めて、政治との調整事務に忙殺されている。政治家を相手に「切った張ったの大立ち回り」を演ずることに生き甲斐を感じずような人材は、もはや霞が関では「絶滅危惧種」に近づいている。今後の各省庁の実務を担う官僚を、政治家をはじめとした関係者との調整に疲弊摩耗させるのではなく、専門性を持った政策分析や、政策選択肢の比較衡量、政策効果の検証、政策過程の記録、保存など、官僚の本来業務に、より集中できる環境を作っていくことが政治の責任と考えられる。
- (6) その意味で、与野党と官僚の接触のあり方についても見直しが必要である。与党事前審査の問題については、長年その弊害が指摘されているところであるが、最近では野党までもが、国会論戦ではなく国会の控室での野党合同ヒアリングといった形で官僚相手に連日厳しい疑惑追及等を行っている。こうした政官接触、政官調整を遮断することは非現実的であるにせよ、省庁側としてそれらの調整をもっぱら官僚に依存するのではなく、少なくとも政務の人材が取り仕切りを行う形で官僚の過剰な負

担や圧力を軽減すべきであろう。日本の政治に完全に定着している与党事前審査については、完全に廃止し得るか否かは別として、事前審査の精度をどの程度とするのか（例えば現状のように法案の一字一句まで審査対象とするのかどうか）、例外なく政府案決定の段階で党議拘束をかけるのか、国会での一定の議論を踏まえて採決直前に必要な党議拘束をかけるのかなどを含めて、与党内で検討が行われてしかるべきと考える。政官接触記録についてのルール整備も必要である。政策立案に政治家が注文を付けるのは、ある意味で政治の役割であるものの、中立であるべき行政執行に不当な介入や口利きを試みる政治家の姿勢はただすべきであり、その両者が混然一体となり、実際には後者の介入が行われがちである実態は、透明化し、抑止しなければならない。そのためにも政官接触記録の作成、保存、公開のルール整備を急ぐべきである。

- (7) いわゆる内閣人事局問題については、幹部公務員人事の内閣一元化のメリットを生かしつつ、総理、官房長官の各省人事への過剰介入の弊害を除去するため、幹部公務員の範囲の見直しや人事評価の総合性の確保、第三者委員会の活用など運用面での改善策を早期に検討する必要がある。また、近年では内閣官房、内閣府の所掌事務の肥大化がその機能の発揮の障害になりかねない事態も懸念されるところである。いわゆる内閣官房・内閣府スリム化法の成果も踏まえつつ、各省において省庁横断調整事項の一部を主体的に担わせるなど、内閣官房及び内閣府と各省の機能分担の適正化を図ることも今後の課題といえる。
- (8) 最近、府省再々編の議論が注目を集めている。確かに厚生労働省など一人の閣僚のもとで統括するには所掌事務が広範に過ぎるという課題を抱える行政組織も存在し、府省再編 20 年を機に、府省体制の再評価を行う必要性は理解できる。しかし、仮にこの議論に着手するのであれば、内閣府設置法、各省設置法など、各府省の任務や所掌事務をそれぞれ独立した設置法で規定する手法自体が、各省の行き過ぎた分担管理主義、割拠主義を生んでいることにも留意が必要である。ポスト平成時代の府省再編を議論するのであれば、各府省設置法体系を見直し、府省を超えた行政事務分担の見直しや連携を機動的に行うる法体系の検討
-

を行うことが適切であろう。

本稿の冒頭に述べたように、平成初年に、リクルート事件を契機に起草された自民党「政治改革大綱」は、平成三十年の改革の基調をなす歴史的文書であった。今、政治がその責任において行うべきは、上記の諸論点を総合的にとらえ、官邸、各府省庁、与野党、国会、政と官の関係、さらには政策人材の養成のあり方を総合的に見直すような、ポスト平成の「政治・行政改革大綱」の作成であることを申し述べて、論考を閉じることにしたい。

注

- [1] 自由民主党「政治改革大綱」平成元年5月23日。
- [2] <http://www.kantei.go.jp/jp/hasimotosouri/speech/1996/0914.html>。
- [3] <https://www.kantei.go.jp/jp/hasimotosouri/speech/1996/kisya-1002.html>。
- [4] <https://www.kantei.go.jp/jp/hasimotosouri/speech/1996/kisya-1111.html>。
- [5] 民間政治臨調「総選挙にむけての緊急アピール」96.10.1。
- [6] 自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会「政治システム（最終提言）」2002年3月13日。
- [7] 日本再建イニシアティブ「民主党政権 失敗の検証—日本政治は何を活かすか」中公新書、2013年 pp. 44-45。
- [8] http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf、pp. 24-29。
- [9] http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf、pp. 2-3。
- [10] 小沢 一郎「日本改造計画」講談社、1993年、p. 59。
- [11] 中北 浩爾「自民党—「一強」の実像」中公新書、2017年、pp. 117-118。
- [12] 清水 真人「平成デモクラシー史」ちくま新書、2018年、p. 336。
- [13] 同上、p. 363。

参考文献

- 飯尾 潤『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書、2007年。
清水 真人『平成デモクラシー史』ちくま新書、2018年。
中北 浩爾『自民党—「一強」の実像』中公新書、2017年。
松井 孝治「官邸のリーダーシップとは何か—橋本行革の決意と挑戦」『世界』2014年5月号、岩波書店。
松井 孝治「民主党の政権戦略とその挫折」『世界』2014年7月号、岩波書店。

〔受付日 2018. 5. 8〕