

Title	民主党政権における政府・与党一元化の一考察：政府と与党議員間の視点の相違
Sub Title	
Author	濱田, 英明
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2013
Jtitle	日本政治外交研究 No.7 (2013.) ,p.82- 99
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應義塾大学日本政治外交研究会
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=KO92001005-00000007-0082

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.

民主党政権における政府・与党一元化の一考察

―政府と与党議員間の視点の相違―

総合政策学部四年 濱田英明

はじめに

- 一、政府・与党一元化と政策決定過程の変遷
- 二、政府入りした議員の証言に見る改革の失敗要因
- 三、各省政策会議に現れた改革の失敗要因

おわりに

はじめに

平成二二（二〇〇九）年八月三〇日の総選挙で大勝した民主党は政権交代を果たした。この総選挙で民主党は、政権構想の五原則五策を掲げた。

五原則の原則二には、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣のもと

の政策決定に一元化へ」というものがある^一。この原則は民主党議員が、自民党長期政権下でみられた、族議員の跋扈や税制調査会などに代表される政策の二元的決定、与党の事前審査といった慣例に問題意識を感じたことに起因するものである^二。一元化を含めた政治主導にかかわる統治システム改革は、民主党結党以来の党是であった^三。また、自民党時代からの大転換を謳った総選挙で高い支持を得、衆参で過半数の議席を獲得したことから、有権者の統治システム改革への関心と期待も高かったことが伺える。

しかしながら、結果として見ると、民主党政権が目指した統治システム改革は失敗に終わってしまったと言わざるを得ない。本稿では、なぜ民主党は政策決定過程の一元化に失敗したのか、どこに問題があったのかを、政府入りした議員（フロントベンチャー）と陣笠^四（バックベンチャー）の双方の視点から明らかにする。双方の視点から考察することで、先行研究が政府入りした議員の証言からしか分析していないという限界を克服できるとともに、それぞれの立場によって問題意識が異なっていたことを明ら

かにし解決策を模索する。

そのために、第一章では民主党政権の掲げた政府・与党一元化とはどのようなものであったかを、鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彦とそれぞれの内閣での変化を追いながら明らかにする。第二章では、政府入りした議員の証言を中心に、彼らがどこに問題を感じていたか明らかにする。そして第三章では、政府・与党一元化のもとで新設された各省政策会議がどのように運営され、そこに参加していた議員たちはどのようなことに問題を感じていたかを明らかにする。これらの分析を通して、政府入りした議員としていない議員の立場によって政府・与党一元化のもとでの政策決定について、見えていた問題と見えていなかった問題が明らかになると考える。そして、両者の認識の差がなぜ生じたのか考察を行う。

一、政府・与党一元化と政策決定過程の変遷

(1) 鳩山内閣

民主党は平成二二年八月の総選挙で「鳩山政権の政権構想」として「五原則五策」をマニフェストに掲げた^五。その原則一には「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」とあり、原則二には「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣のもとでの政策決定に一元化へ」とある。つまり、官僚主導、政府・与党三元体制^六と表現された自民政権の政策決定のあり方を批判し、その転換を目指したのである。

民主党は選挙での大勝を受け、この政権構想を実施していく。組閣後の九月一八日には、小沢一郎幹事長の名で民主党議員に「政府・与党一元化における政策の決定について」という資料が送付された^七。この資料には、民主党の「次の内閣」を中心とする政策調査会の機能を全て政府に移行することや各省政策会議を設けることが記されている^八。これにより政策決定のプロセスは、各省政策会議において、副大臣・政務官が与党議員から提案・意見を聴取し、大臣・副大臣・政務官からなる大臣チームが政策案を策定し、閣議で決定するという方針になることが与党議員に伝えられた。

これは、民主党自身の野党時代の政策決定過程とも、以下の点で大きく異なっている。従来は政策調査会に部門会議・調査会があり、そこで議論を経たのちに政策調査会長へ報告し、「次の内閣」から了承を受けていた。しかし政府・与党の政策決定を一元化するため、「次の内閣」を中心とする政策調査会の機能を全て内閣に移行すると決めたため、部門会議も廃止された。

また、一般行政に関する議論と決定は政府で行うとする一方で、選挙や国会など、議員の政治活動にかかわる、すぐれて政治的なものについては党で議論し、役員会において決定するなど、政府と与党の役割分担が明示された。政策については政府入りした議員主体で取り組み、与党議員は関与させないという極端なものであった。

実際に政策を決め始めると与党内から議員立法や政策決定に参加できないことに不満の声が上がってくる⁹⁶。これについて一元化案を中心となつて作つた松井孝治は、「現実に政府与党一元化を実施して各省政策会議

も活用して政策を決めていくようになってから、政府に入つてない議員がやはり納得しなかつた。」と述べ、不満の声を想定し、それが現実に現れていたことを把握していたことが分かる。

また、予算編成の時期が近づいて、小沢が陳情を幹事長室に一元化して受け付けることとし、その陳情に基づき予算編成に党の要望を盛り込んだことも、政府・与党一元化が徹底されていなかったことを示している⁹⁷。

陳情や予算編成に小沢が介入しているにもかかわらず、党内で政策議論ができなかつたことから与党議員の不満も高まり、政策調査会復活を目指す動きが出てくる。平成二二(二〇一〇)年二月一七日に城島光力、田中真紀子、筒井信隆⁹⁸ら両院の委員長と、生方幸夫副幹事長らが鳩山代表(首相)と小沢幹事長に党内への政策審査委員会の新設、設置までの間、政策調査会を復活させることを求めた。翌日に生方を中心に組織された「政府・与党一元化の下での『政策調査会』の設置を目指す会」には約五〇名の議員が集まり、政策調査会の設置の要望書を提出するなど、一元化の廃止に

つながる動きが与党内で活発化していった。与党議員は政策調査会を通じて政策決定にかかわれるように求めていたことが分かる。

平成二二年三月四日に鳩山代表（総理）に提出された『政府・与党一元化の下での『政策調査会』の設置を目指す会』に集う民主党国会議員による要望』には、「①各府省政策大会議で各府省政務三役及び与党国会議員との間の十分な意見交換ができていない②各府省の政策分野に知識、経験等を有している与党国会議員が活かされていない③民主党議員が、対外的に党を代表し得る立場で活動していないため、党の存在感が薄れている④新人国会議員の政策能力を高め、党全体の政策力を強化する機会を失っている⑤参院選のマニフェストについて党全体としてマニフェストを策定する体制が十分ではない」と問題点を具体的に挙げ、政策調査会の必要性を訴えた。また、政調会長に国務大臣をあてること、政策調査会に部会、基本政策委員会を設けることなどの解決策を提案した。

このように、鳩山内閣の発足とともに、政府・与党一元化を実現するた

めに政策調査会を廃止し、各省政策大会議を設置したが、小沢の陳情一元化に伴う与党議員の不満や、政権入りできなかった与党議員が政策形成にかかわれないことに不満を言うなど、一元化のもとでの政策形成に問題が生じていた。

（2）菅内閣

鳩山内閣崩壊後、民主党の代表選で菅は「みんなが参加できる民主党にする。そのためには政調を復活したい」と述べ、政策調査会を復活させることを党議員に主張した^{三〇}。

その言葉通り、菅は六月に政権を引き継ぐと直ちに政策調査会や部門会議を復活させた。政調会長に任命した玄葉光一郎には、国家戦略担当相を兼任させた。これについて菅は「政権の最初の構想は、党の政調会長と内閣の国家戦略担当大臣を私が兼務して、党内の意見を政府に伝え、統一的な方針を出すというものでした。鳩山内閣の組閣直前までそういう方針だ

つたんですが、土壇場で小沢幹事長の意見を入れて鳩山首相が党の政策調査会を廃止することにしたのです。それで内閣と党の関係が希薄になった。だから私が総理大臣になったときに政調を復活し玄葉光一郎政調会長を国家戦略担当兼務にしたんです。」と述べ^{一四}、政調会長の入閣が鳩山内閣発足前から案であったことや、鳩山内閣で希薄になった政府・与党関係を改善しようとしたことが分かる。玄葉は政調会長就任前、「内閣一元化の核心は与党が内閣提出法案の厳格な事前審査・承認をしないことだ。その前提なら、与党の政調会で政策の議論をしてもかまわない。今は何でも幹事長室で政治的にグリップしてしまうので、議員一人ひとりがいかされていない^{一五}」と語った。これは反小沢であった玄葉にとって、政府・与党一元化の中身について批判をするとともに、小沢や鳩山など一部の議員のみで政策を決めることへの批判が含まれていたと考えられる。

菅内閣では玄葉が政調会長と国家戦略担当大臣を兼務することで、政府・与党一元化の理念と政策調査会復活が矛盾しないと説明した。玄葉自

身も「政策決定は内閣に一元化し、党政調会は提言機関^{一六}」と位置付け、あくまでも政策決定は内閣に一元化されていて、二元体制ではないことを主張した。その位置付けのもとで、各省政策会議と議員政策研究会を廃止し、部門会議の復活や複数省庁間でのプロジェクトチーム、中期的課題に取り組む調査会も復活させた^{一七}。

玄葉が政策調査会は提言機関と述べたように、平成三三年度予算編成で、政策調査会は「平成三三(二〇一一)年度予算に関わる民主党『提言』」というものを二月六日に政府に提出している^{一八}。党の申出について玄葉政調会長は二月二日の記者会見で、与党提言をめぐる「九割反映」を指し、実際に「税制改正の主要項目を見れば九割五分は反映できた」と述べ、政策調査会が提言機関として機能していることを評価した^{一九}。このように与党の政策提言が採用された要因として、玄葉が政調会長と閣僚を兼任していたことや、仙谷由人官房長官の問責後に政権内調整の役割を担っていたこと、党内世論を後ろ盾にしていたことがあったと考えられる。鳩

山内閣で政策決定に参加できず不満を漏らした与党議員が、政策形成に参加できた一方で、党要望の九割五分の反映は、二元体制の復活とも捉えられる。一元化と矛盾しないと主張しつつも、その実態は党主導の二元体制へ進んで行っていた。

(3) 野田内閣

野田内閣になると、政調会長の閣僚兼任が解かれ、与党による事前審査制が復活する。平成二三年九月一二日に党役員会で決められた「政策に係る党議の決定について」のなかで、「政府の政策決定については、党政調会長の了承」を原則とする方針がとられた¹⁰。

これによると、「政府・民主三役会議」において最終決定はするが、決定の前段階での党議決定に関しては政策調査会長に委任することができることになっている。政府・民主三役会議は、総理、官房長官、幹事長、政調会長、国対委員長、幹事長代行といった政府と党のトップが協議する会議

である。政府・与党のトップが議論する会議の前に、政策調査会で議論することや、党議の決定が政調会長に委任されている点から、自民党時代の事前審査と類似した制度ができたと考える。

しかし、この資料に付属している「政策に係る党議の決定について」の考え方によれば、この新システムのポイントは以下のようになる。例えば、野田総理は政調会長が責務を的確に果たすために、「政府の政策決定については、党政調会長の了承」を原則とするが、これは政策決定の政府一元化と矛盾するものではなく、政府・与党一元化を担保するという意味で、「政策決定の政府一元化の一形態」とされ、事前審査とは異なると民主党は主張した。

このシステムを導入した理由として、ねじれ国会であるなかで政党間協議を促進するため、政調会長を閣僚と兼務せずに党の政策責任者とし、国会対策の窓口が政調会長であると与野党議員に分かりやすくしたためであるとされている。これについて、一元化の起草者である松井は「実質的に

完全な事前審査制」と批判的な見解を示している^{三〇}。

これに対して前原誠司政調会長は、総理大臣が議論に入り、最終的に総理が決めることによつて総理のリーダーシップが担保されることを挙げて、自民党時代の総裁（首相）が入らない総務会との違いを主張したが、政調会長への権限増大などから、実質的には自民党の政策決定過程が復活したと考えられる^{三〇}。

この野田内閣での改革によつて「政策決定にかかわれないという不満はかなり解消された。党内に議論する場ができ、自分たちの主張が通る場所ができた」と前原が振り返っていることから、与党の政策提言に関する影響力が高まり、政権交代時の一元化とは程遠い政策決定過程になつてしまつていたことが分かる^{三〇}。

小括

本章では、鳩山内閣での政策調査会の廃止から、野田内閣での復活まで

の流れを概観した。民主党が掲げた政府・与党一元化のもとでの政策調査会の廃止は与党議員の不满を生み、党内のガバナンスを困難にした。それを克服するために、菅内閣、野田内閣では、政策調査会を復活させ、その機能を強化していくことで、与党議員の不满を減らし、一元化の目標のなかで、政策議論に多くの与党議員が参加できるようにした。しかしながら、政策調査会の復活の過程は、政権交代直後の一元化から逆行していった。これに対する見解も、松井と前原で見たように民主党内でも評価が割れていることが明らかになった。

続く二章、三章では、鳩山内閣で行われた政府・与党一元化について、政府入りした議員、政府入りできなかった議員がそれぞれどのような問題を感じていたかを明らかにする。それにより、鳩山内閣での一元化が改善されることなく、菅・野田両内閣で廃止され政策調査会の復活へと続いていく原因を明らかにする。

二、政府入りした議員の証言に見る改革の失敗要因

本章では、鳩山内閣で行われた政策調査会の廃止や、政府・与党一元化のもとでの一連の改革について、政府入りした議員がどのように考えていたかということをもとに明らかにしていく。

証言から浮かんできた三つの要因について各節で検討する。その要因とは、一つは小沢への与党議員の反発、二つ目はマニフェストが共有されていなかったこと、最後はバックベンチャーに不満がたまっていたことの一つである。

(1) 小沢への与党議員の反発

第一章で見たように、鳩山内閣の政府・与党一元化は小沢が民主党議員に送ったFAXから始まった。FAXには政策調査会の廃止が書かれていたが、これはマニフェストに書かれていたわけではない。政権交代直後に、鳩山、小沢を中心に政府・与党の幹部が合意して、決定されたものであつ

た^{二四}。この政策調査会廃止について松井は、「政調なんてそんなものはいらないよ。党の政策は幹事長室でやればいいんだ」と言い切ったのも小沢さんなんです^{二五}」と振り返る。これが議論された「トロイカ+1」という少数の幹部も決して一枚岩ではなかった。岡田克也によると、「菅さんは政調会長が国家戦略担当大臣を兼務して閣内に入るといふ話をしていた。この話は最後の場面で異論が出てつぶれた。僕と菅さんは実現すべきであると言ったんですが、残りの三人が反対でした。五人と言うのは私と菅さんのほか鳩山、小沢、輿石さんです。^{二六}」とあるように、菅内閣時に政策調査会が復活し、閣僚と兼務するという構想はすでに政権発足前の段階からあつたことも分かる。

他方、小沢は鳩山が総理に就任した時に「政府のことは関知しないで党のことをやってください」といわれたと振り返り、幹事長が入閣する当初の予定が鳩山の一存で変わったと明かす^{二七}。これは細川内閣の時のように、二重権力と批判されることを鳩山が恐れたことや、小沢が入閣することに

より、国会答弁で小沢の金銭問題についての政局論争が起らないようにとの配慮であったと考えられる。そして、自身の入閣がなくなったことにより、反小沢である菅が入閣し党との連携を掌握することを阻止しようとして政策調査会の廃止を決めたのではないかと考えられる。

この一連の流れから二つの問題が見えてくる。一つは、「トロイカ＋」とそこに近い松井や岡田といった数人だけで、政府・与党一元化や事前審査制・政策調査会の廃止という基本方針が決められていたことである。もう一つは、政権発足前から小沢と菅の間で政府・与党一元化という理念を実際に事前審査制や政策調査会の改革でどのように実現するかということについてすでに意見の違いが生じていたことである。

小沢への反発については他にも例が挙げられる。それは、平成二十二年二月に行われていた来年度予算編成作業の最終局面で、小沢が予算についての党の要望を官邸に持って行き、膠着していた予算編成が決着した出来事である。これは民主党が一元化を謳っていたにもかかわらず、三元体制

とも呼べる状況であった。これについて前原は、「あのやり方はおかしかった。僕は党の要望を受け入れるようサインを求められましたがサインはしなかった^{二八}」と述べ不快感をあらわにした。また陳情を幹事長室に一元化したことへの不満も党内にはあり、鳩山内閣での改革失敗の要因の一つに小沢の行動への与党議員の不満、反発が挙げられると考える。

(2) 共有されなかったマニフェスト

そもそもマニフェストの一元化案は、どの程度与党議員に共有されていたのだろうか。先に見たように、小沢と菅の間にもすでに政府・与党一元化について考えの相違があった。そうであるならば、平成二十二年に初当選した新人議員のなかに共通の理解があったとは到底考えられない。さらにいえば政府・与党一元化の理念をしっかりと理解している者も少なかったであろう。実際に、松井も「今思えばそこが問題ですよね。作成時点で現職の衆院議員は一〇〇人余りしかいなかった。選挙後にはどつと新人、ある

いは返り咲き組が当選してきた。(中略)政治主導がキーワードだということとは理解してもらったと思います。しかし、「五原則五策」は字数が限られていたので簡単に「閣僚委員会の活用」と書いただけですが、それがどういうものかきちんと説明できる人がどれだけいたでしょうか(後略)^{二九}」

と、マニフェストの構想がすっかり理解されていなかったことや、それについて別途説明をしていないことが問題であったと振り返っている。また、政権構想について議員や新人候補者との共有の欠如について、松井は「臨時国会が始まり法案の議論になるとほどなく党内から不満の声が聞こえるようになりました。新人議員の方々はともかく、国会の委員長になったような人たちはビジョンを共有しているだろうと思っていた。しかし、過去にこのビジョン作成に係わった人も含めて、一部には自分の出番がないということについての不満が出てきたわけですね^{三〇}。」と述べ、政府・与党一元化とそれに伴う政策決定過程の改革は、政権交代して新内閣が発足してすぐにその理念や内容に関する共有不足が明らかになったのである。また、

それは新人議員だけでなく、委員長クラスの議員にも共有されていなかった。つまり、民主党としてマニフェストの共有が行われなかったという問題があった。

ではなぜ改革内容は共有されていなかったのだろうか。その理由として、前原の発言が的を射ていると考える。「あれは^{三一}参院議員の松井孝治さんが中心になって作ったんです」と、松井が中心となって考えていたことが分かる。また、「僕は松井さんに全幅の信頼を置いているので、彼がやることだから間違いないだろうと思っていた。そういうこともあって内容にはあまり係わらなかったですね^{三二}。」というように、内容にあまり係わっていなかったと明かす。

前原のように有力な議員であっても松井に任せてあるからという理由で、内容作成の時の議論にしっかりと関与していなかったことで、一元化に対するイメージが議員間で差が生まれたのではないかと考える。

(3) バックベンチャーの不满

多くの民主党議員が政権構想を理解していなかったため、政策決定過程にかかわれない人は、政権交代の早い時期からなぜかわれないのかということで不満を抱くことになる。松井はこのことを「政権交代当初は党の政調の廃止もあつて党側の政策決定に対する影響力が一部の議員を除いて非常に小さくなつてしまつた。じゃあ自分たちはどこでどういうふうな政策決定に参加できるのか、自分たちの考えている政策を実現できるのかという不満が出てくるわけです。もちろん政府与党一元化などの制度については頭の中では分かっている。しかし、現実にはほとんど納得できなかつた人が多数存在したわけです^{三三}」と述べていることから松井は、一元化について与党議員は理解できていたが、その上で政策形成において、自分の意見が伝わらない状況に不満をもつたと考えていたことが分かる。

また、「民主党は初めて政権与党になつた。まだバックベンチャーとフロントベンチャーの違いみたいなものに慣れていない面が決定的だつたと

思いますね^{三四}」と述べているように、政権与党としての経験の欠如や与党になつたことで入閣できるという過度の期待が与党議員にあつたことが問題だと考え時間が経てば慣れて不満も減ると考えていた。

このように証言を見ると、小沢への反発、マニフェストの共有不足、バックベンチャーの不满が、政府・与党一元化を実際に行う上で阻害要因になつたと想像できる。では実際、政府入りできなかった与党議員はどのような不満を抱え、その不満がどのように表出したのだろうか。次章では、各省政策会議の議事要旨を用い、与党議員がどのような不満を漏らしていたか明らかにする。

三、各省政策会議に現れた改革の失敗要因

本章では、各省政策会議の議事要旨から、どのような議論が行われていたのか、各省政策会議に出席した議員たちはどのような不満を感じていたのかを明らかにする。それにより、政府入りした議員たちの考えていた一

元化の問題点が妥当であったかを検証する。

(1) 各省政策会議の実施状況

民主党は、鳩山内閣で廃止された政策調査会に替わり、政府内に副大臣、

省庁	実施回数	会議、議事録の特徴
内閣府	35回	議事要旨に発言者名あり。会議後、政務官の記者会見。
金融庁	12回	
総務省	11回	総務財務合同政策会議を別途7回開催
法務省	20回	
外務省	30回	大使も参加。
財務省	17回	但し、内8回は総務省と合同開催。
文科省	25回	
厚労省	18回	
農水省	48回	議事要旨に発言者名あり。関係団体も参加。有識者による講演もあり。
経産省	27回	議事要旨に発言者名あり。
国交省	23回	関係団体も参加。
環境省	26回	要望よりも質問が多い。
防衛省	14回	1~2回/月程度

(表一 各省政策会議の実施状況 各省 HP を参考に筆者作成
但し、財務省はリンク切れのため、web archive を使用。)

政務官主催の政策会議を省庁ごとに設置した。では、各省政策会議ほどの程度実施されていたのだろうか。上の表一はその実施状況をまとめたものである。

これを見ると、実施回数が一番少ないのは金融庁の二二回であり、一番多いのは農林水産省の四八回である。もちろん、取り扱う内容や、副大臣・政務官の多忙さには、省庁ごとに差があるだろうから一概に回数で評価することはできない。しかしながら、ほとんどの政策会議の時間が一時間前後であることから、開催回数が多い政策会議の方が、与党議員の意見を多く聞き、政策を審議することができただろう。

それぞれの会議ではどのような議論が行われていたのだろうか。大別すると、個別政策についての議論と、各省政策会議の進め方に関するもの二つがある。本節では政策に関する議論、次節で各省政策会議の進め方に関する不満をそれぞれ考察する。

各省政策会議では議事録がとられるため、議員は発言に責任を負うこと

になる。しかし議事要旨に、発言者の氏名を記しているのは、内閣府、農林水産省、経済産業省の政策会議ぐらいであり、その他は誰が発言したのか分からないようになっていいる。

一般に、発言者の氏名が残される場合には、何かあつた際に責任を取られるため、発言は慎重になると考えられる。しかしながら、各省政策会議の場合は、記名であつた農林水産省の政策会議で積極的に発言がなされていた。農林水産省政策会議の発言には自分の選挙区の産業を保護するよきな発言が多く、利益誘導とも取られかねない。例えば、農林水産省政策会議で畑こうじ^{三五}は、「私の選挙区は岩手の北半分で、中山間地とか土地条件の悪い農家が多いところ。地元は葉タバコ農家が多く非常に心配している。たばこ税は国鉄の債務処理に充てられるなど取りやすい税であり、財政再建と言うことで仕方ないと思うが、税率をおもいきりあげられると生産農家は大変なことになる。健康に配慮と言うことで、姑息な手段で唐突に税率をあげるようなことがないようにしっかりとやってほしい(後略)^{三六}」

と述べ、地元産業を紹介し、政策によって地元農家が痛手を負わないように釘を刺している。

また、同じく農林水産省政策会議で川村秀三郎^{三五}は、「A重油についてだが、ハウス園芸や漁業の不可欠の資材として大きなウェイトを占めている。地元宮崎は、ピーマンの生産が全国二位、マグロの漁業基地でもある。漁に出ても海流の影響を受けて採算が合わないかもしれず、それでも漁の回数を減らすなどしてぎりぎりの努力している。よろしくお願いしたい(後略)^{三六}」と述べ地元農家の苦勞を理解した政策形成をするよう頼んでいる。その他にも、環境省政策会議では議事録に名前は残っていないが、「神栖の毒ガス問題については、被害者の弁護団と議論しているが、政府の救済制度が時限的な閣議決定になっており、患者さんが不安に思っているので、これを恒久的なものにしてほしい。また、大久野島での救済策に準じた救済のプランを立てている。是非、大臣や副大臣にご説明する機会をいただきたい^{三五}」のように、具体的な事例について言及することで、地元や支持

団体の声を政府に伝えていることを表明し、支持基盤の拡大や強化を狙ったのではないかと考える。

族議員の跋扈を防ぐために政策調査会を廃止し、各省政策会議を設立したにもかかわらず、その内部では利益誘導ともとれる発言が行われていたことが明らかになった。

(2) 各省政策会議への不満

各省政策会議の議事要旨のなかには、前節で見たような個別政策についての要望だけではなく、会議の進め方についての要望も記されている。本節では、各省政策会議に出席した議員がどのようなことについて不満を持っていたかを明らかにする。

多くの省庁で問題視されていたのは、政策会議が事後報告機関となっており、事前に政策を議論するできないことについてである。

環境省政策会議では、税制改正について「環境省として税制改正要望を

出して、政務会議を開いて意見を言えと言われても、出した後、政務三役で議論しましたと言われても困る。党の会議の持ち方と言うのは、各省政策会議で意見を聞いたうえで、政務三役が、政務三役としての政策を決定し、閣議決定に持つていくなり、税制調査会に上げるなりと言うのが、我々が説明を聞いていた際の説明である^{四〇}。」と、各省政策会議に事前に議論を諮らずに、省の税制改正要望を出したことへの不満が上がった。

国土交通省政策会議でも、「政府与党一体のなかでの会議とは思えない。いつも決定された後の事後的な話ばかりである^{四一}。」と各省政策会議が省からの結果報告でしかない現状への不満が伺える。

これらはいくまで一例であるが、各省政策会議の実態が、「各省政策会議で意見を聴取し、大臣チームが政策案を策定し、政府が決定する」といった政権交代直後の政策決定過程の構想とは大きく乖離していたことが分かる。また、各省政策会議が事後報告として行われたことにより、議員たちは自分たちの主張や議論が政策に反映される機会がないことに不満を感じ

ていた。

政策会議が議論の場として不十分であったことは、会議の開催数や、議論の時間の少なさへの不満からも読みとれる。表一で見たように開催回数
の少ない防衛省政策会議では、「日米安保のような大局的な問題と、個別の
事業の当否のような細かな問題を、防衛省政策会議の一時間の枠で同じよ
うに議論するのは無理があるのではないか。もつと会議時間を確保するな
り、分科会を設けるなり、会議の方法を検討すべき^{四二}」と審議時間が短く、
議論が十分にできていない状況を問題と感じ、分科会などの議論をする場
の増設を求める声も上がるなど議員側から具体的な変更の要望も出ていた。
他にも、「政治主導を進めるため、多くの議員から意見を聞くべきであり、
政策会議はこれまで以上に積極的に開催すべき」と率直に開催数を増やす
要望も出ており、それまでの政策会議の開催回数が少なく、限られた議員
しか発言できなかったという問題が読みとれる。

また、各省政策会議を開催したとしても、省側からの情報や資料の提供

が少ないことが出席議員から批判された。防衛省政策会議では、出席議員

も「補正予算見直しにおいて、例えば海賊対策は削除されていないが、納
得できる資料が示されていない。要すれば、出席者に守秘義務を課したう
えで、詳細な情報提供をすべき^{四三}」と、情報の機密性を理解したうえで、
情報提供を求めている。他方で、ただ情報が出されれば良いと言う訳でも
ない。農林水産省政策会議では、「政策会議については、たくさん資料が
あることから、資料をじっくり見る時間を頂いたうえで意見を申し上げ、
どう意見が反映されたかが分かるようにしていただけないか^{四四}」というよ
うに、大量の資料は出されるが読む時間が少ないことや、成果が分かりに
くいことなどの問題も指摘されており、情報が分かりやすい形で適切に提
供されていないかといえる。

以上見てきたように、各省政策会議では、政権発足当初の構想と実際の
運営の乖離、政策に与党議員の意見が反映されないこと、会議自体の開催
数や審議時間、情報提供のあり方について出席した与党議員たちは問題意

識を感じていたことが明らかになった。

おわりに

これまで、二章、三章と政府入りした議員たちの証言や、各省政策会議の議事要旨などを用いて、鳩山政権での政府・与党一元化の実現において、なにが問題であったかということを見てきた。政府入りした議員は小沢への反発や、マニフェストの共有不足、バックベンチャーの不满などマクロなレベルで問題を理解していた。それに対して、バックベンチャーとなつた与党議員は、自分たちの意見が反映されない各省政策会議の制度・運営の問題など具体的なレベルで不満を感じていたことが明らかになった。この両者の問題意識の違いこそが、政府・与党一元化が上手くいかなかった原因ではないかと考える。

ではなぜこのように立場の違いによって問題意識の違いが生まれたのだろうか。

このような認識の差が生まれた原因には、政府・与党間の意見交換の場がなかったことが原因ではないかと考える。生方らが鳩山総理に宛てた要望書に①各府省政策会議で各府省政務三役及び与党国会議員との間の十分な意見交換ができていないと書かれており、政府と与党議員をつなぐ政務三役がその機能を果たしていなかったことが問題であった。

また、政府・与党一元化の当初案では、幹事長や政調会長が入閣することにより、政府と与党の一体性を担保しようとしていた。しかし、本稿で見てきたように、党幹部の入閣がなかったことも、政府と与党議員との間に意見や問題意識の齟齬を生んだ原因であると考える。

政府・与党一体となつて政策形成するために、各省政策会議における副大臣、政務官の多忙さを人員増加などで防ぐことにより、政府と与党議員の間の意見交換を可能にすることも解決策としてあるだろう。また、党幹部の入閣も党と政府のそれぞれの議論をまとめるうえで非常に重要な役割を果たすと考える。

与党の議員がそれぞれの選挙区や業界団体からヒアリングを行い、現実に必要な政策を考える土壌を残しつつ、政府と与党議員が各省政策会議のような議事要旨が取られ透明性の高い場所で議論をすることが、日本の議院内閣制には必要であると考え。そのためにも、本稿で明らかになった政府・与党一元化や各省政策会議での情報共有などの失敗を反省し、政府と与党が真に一体となってお互いに対話し、政策を形成できるシステムを構築していく必要があると考える。

- 一 民主党「マニフェスト」『民主』二〇〇九年八月七日、三頁。
- 二 民主党『民主』、二〇〇九年一〇月三日、三頁。
- 三 日本再建イニシアティブ『民主党政権失敗の検証』中央公論新社、二〇一三年、五〇頁。
- 四 陣笠とは平党员・平議員のことを指し、イギリスのバックベンチャーもこれに類似する。阿部齊、内田満、高柳先男編『現代政治学小辞典(新版)』有斐閣、一九九九年、二二二頁。
- 五 前掲、民主党「マニフェスト」二〇〇九年。
- 六 飯尾潤『日本の統治構造』中公新書、二〇〇七年、八〇、八一頁。

七 朝日新聞政権取材センター編『民主党政権二〇〇〇日の真相』朝日新聞出版、二〇一〇年、二六頁。

八 同右、三二九頁。

九 「行き場失う「議員立法」小沢氏が原則禁止 肝炎法案も不透明…」『産経新聞』二〇〇九年一〇月三日。

〇 薬師寺克行『証言 民主党政権』講談社、二〇一三年、七〇頁。

一 前掲、日本再建イニシアティブ『民主党政権失敗の検証』二〇九頁。

二 筒井はこれ以前にも、法案の勉強や団体からの意見聴取のために「質問等研究会」の設置を要望するなど各省政策会議の改善を提案している。「政策一元化へ」研究会「民主党」『朝日新聞』二〇〇九年一〇月一五日。

三 「イチから分かる」政策調査会復活 政府と党の分離立て直しへ『産経新聞』二〇一〇年六月一六日。

四 前掲、薬師寺『証言 民主党政権』四〇四頁。

五 佐々木毅・清水真人『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社、二〇一二年、一二五頁。

六 同右、四一頁。

七 前掲、「イチから分かる」政策調査会復活 政府と党の分離立て直しへ『産経新聞』

八 「党政政策調査会、政府に対し「平成二三年度予算に係わる民主党」提言」を入手 (<http://www.dpj.or.jp/article/19443> 最終閲覧日二〇一四年一月一〇日)

九 前掲、佐々木・清水『ゼミナール現代日本政治』四一頁。

〇 「政策に係る党議の決定について」(<http://www.dpj.or.jp/download/4861.pdf> 最終閲覧日二〇一四年一月一〇日)

三 前掲、日本再建イニシアティブ『民主党政権失敗の検証』二二〇頁。

- 三 前掲、薬師寺『証言 民主党政権』二九七頁。
- 三 同右、二九七頁。
- 二四 前掲、佐々木・清水『セミナー現代日本政治』四二三頁。
- 二五 前掲、薬師寺『証言 民主党政権』六四頁。
- 二六 同右、二三四頁。
- 二七 青木理・辻恵・宮崎学『政権崩壊』角川書店、二〇一三年、五九、六〇頁。
- 二八 前掲、薬師寺『証言 民主党政権』二九八頁。
- 二九 同右、六四頁。
- 三〇 前掲、薬師寺『証言 民主党政権』七〇頁。
- 三一 筆者注・鳩山政権の政権構想「五原則五策」のこと
- 三二 前掲、薬師寺『証言 民主党政権』二六二頁。
- 三三 同右、七二頁。
- 三四 同右。
- 三五 岩手第二区選出。現在、生活の党所属。
- 三六 農林水産省政策会議「第七回議事要旨」二〇〇九年二月二日、一頁。
- 三七 宮崎一区選出。
- 三八 前掲、農林水産省政策会議「第七回議事要旨」一頁。
- 三九 環境省政策会議「第七回議事要旨」二〇一〇年一月四日、三頁。
- 四〇 環境省政策会議「第四回議事要旨」二〇〇九年一月二六日、二頁。
- 四一 国土交通省政策会議「第二一回議事要旨」二〇一〇年四月一五日、三頁。
- 四二 防衛省政策会議「第三回議事要旨」二〇〇九年一月二日、三頁。
- 四三 防衛省政策会議「第一回議事要旨」二〇〇九年一月二〇日、二頁。
- 四四 農林水産省政策会議「第一六回議事要旨」二〇一〇年二月四日、二頁。