

東京大学公共政策大学院

2009 年度事例研究 現代行政 I 提出レポート

『内閣制度の運用に関する一考察』

平成 22 年 2 月

降旗 友宏（公共管理コース）

目次

1 はじめに	2
2 大日本帝国憲法下における内閣制度	2
3 戦後における内閣制度(自民党時代を中心に)	3
3.1 戦後の内閣制度	3
3.2 55年体制の自民党における内閣の運用	3
3.3 「国務大臣」と「主任の大臣」	5
3.4 行政改革会議(橋本行革)における内閣機能強化	6
3.5 小泉内閣における経済財政諮問会議を活用した政治主導	6
3.5.1 派閥人事の刷新	7
3.5.2 経済財政諮問会議の活用	7
3.6 小泉内閣以降の内閣の運営(2006~2009)	9
4 民主党の目指す「政治主導」による内閣運営	11
5 民主党政権の現状	13
5.1 政治主導のための機能強化策	13
5.2 各省庁における大臣と官僚との関係	15
5.3 各省庁政務三役主催の政策会議	16
6 自民党から民主党への政権交代前後による変化について	16
6.1 政府全体としての内閣と官僚との関係	16
6.2 省庁内における大臣(政治家)と官僚との役割分担	17
6.3 政官関係における政治家のリーダーシップの発揮	18
7 終わりに一政官関係の在り方について	19

1 はじめに

これまでの我が国の政策形成における政官関係は、主に、官僚主導であり政治のリーダーシップが発揮されていない、などの批判がなされてきた。これまで長期間にわたり政権を担ってきた自民党の歴代総裁は、政官関係の在り方について模索し続けてきたところであるが、国民の眼からはその改革の意図などが十分に伝わったとは必ずしも言い難く、度重なる政治家や官僚の不祥事などもあいまって、政治や行政に対する信頼は低迷し続けてきた。

こうした中、2009年の衆議院議員総選挙において、民主党はそのマニフェストで「官僚主導から政治主導の政策づくり」を国民に訴えて総選挙に臨み、その結果、国民の多くの支持を得て政権交代を実現させた。現在、民主党政権は、政官関係の構造改革に向けて取り組んでいるところである。

本稿では、これまで内閣制度はどのように運用されてきたのかを歴史的に概観しつつ、自民政権から民主党政権に代わり、新政権はどのような政治と行政の関係を目指そうとしているのか、その概略について触れるとともに、あるべき政官関係の在り方について考えてみたい。

なお、本稿の内容は個人的な見解を示したものであり、本稿の記述における誤りや不十分な点は、全て筆者の責任であることをあらかじめお断りする。

2 大日本帝国憲法下における内閣制度

我が国で最初となる内閣制度は、内閣総理大臣に強い権限を与える大宰相制が採用されていたが、1889年に発布された大日本帝国憲法と翌年の帝国議会の開設に伴い、立憲君主制が確立した。大日本帝国憲法では、内閣に関する規定は置かれず、各大臣は天皇に対してのみ責任を負う単独輔弼制を定めるのみであった。そこで憲法との整合性を取るために、同年の1889年にそれまでの内閣職権を廃止して内閣官制を制定したのであるが、内閣官制は、内閣総理大臣の位置づけを他の国务大臣と「同輩者中の首席」とし、内閣総理大臣の各省大臣に対する統制権は弱められて大臣の対等性が強まったため¹、各省大臣による単独輔弼制の確立は内閣総理大臣の権能を従来よりも後退させるものであった^{2 3}。

¹ 今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年、P28～29

² 西尾勝『行政学』有斐閣、2001年、P98～99

内閣の弱体化を図った理由として、政党内閣が立憲君主制の基盤を揺るがすことになりかねなかったことを指摘している。同趣旨について、山口二郎『内閣制度』東京大学出版会、2007年、P52～53

³ 帝国憲法下での内閣総理大臣の権限が弱められた理由は、「行政各部を『統督』する権限がなくなったほか、内閣の権限が明確化されて、各大臣の役割が強調された割には、内閣総理大臣の権限が不明確」になったためである。（飯尾潤『日本の統治構造』中央公論、2007年、P11）

単独輔弼制の下の内閣では、各大臣それぞれが特定行政分野の「主任の大臣」として天皇を補佐して行動するため、結果として各省大臣の割拠主義（セクショナリズム）を早々に確立させることとなった。後にも触れるが、一般論として、大臣は国務大臣としての立場と主任の大臣としての立場の二つの側面の立場を有する。しかし、しばしば「主任の大臣」としての各省大臣の側面のみが強調され、内閣の一員かつ統治の主体として国政全体の見地から内閣を支えるという「国務大臣」としての機能はあまり見受けられなかった⁴。こうした経緯から、大臣の役割とは、自らが担当する省庁の利益の代弁者の役割だけを果たすことという「主任の大臣」の側面の印象が強く与えられることになったのである⁵。この時期に形成された大臣の行動パターンは、各省の縦割り主義・省庁セクショナリズムなどと呼ばれる省庁の縦割り構造の源泉となり、この構造が現在の今においてもなお根強く残っているのである。我が国の省庁の縦割り主義と呼ばれるセクショナリズムの現象は、明治期から既に形成されていたと言えるのである⁶。

3 戦後における内閣制度（自民党時代を中心に）

3.1 戦後の内閣制度

第二次世界大戦後に制定された日本国憲法では、主権の所在について天皇主権から国民主権へとその仕組みが大きく変わり、また議会と内閣のあり方についても、行政権を担う内閣は議会の信任により成立する議院内閣制⁷が採用されることとなり、明治期の制度とは大きく改められることとなった。

日本国憲法における議院内閣制の下では、内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決により指名され、天皇により任命される。そして内閣総理大臣はその他の国務大臣を任命し、内閣は連帯して国会に対して責任を負うものとし、衆議院に内閣不信任議決権を付与して、内閣には衆議院の解散権を付与するという体制が整えられたのである。

3.2 55年体制の自民党における内閣の運用

自民党政権下における55年体制の下では、政権交代が期待されることはほとんどな

⁴ 山口二郎『内閣制度』東京大学出版会、2007年、P53

⁵ このような事態を松下圭一や山口二郎らは「官僚内閣制」と呼んだ。「官僚内閣制」という文言については論者により様々な定義や使われ方がなされている。山口二郎や飯尾潤は、官僚内閣制という言葉で「官僚が政治を支配している」という趣旨ではなく、「省庁の代理人としての各省大臣が集合している内閣制」の意味で使用している。（山口前掲『内閣制度』P152、飯尾潤『日本の統治構造』中公新書、2007年、P25、P29、P36）

⁶ 行政官僚制の病理現象の代表例の一つとして、省庁縦割りによるセクショナリズムがしばしば取り上げられるが、この官庁セクショナリズムも、明治期の太政官制から内閣官制への移行後の体制により展開されてきたものである。（今村都南夫『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年、P29）

⁷ 西尾勝『行政学』有斐閣、2001年、P20

飯尾潤『日本の統治構造』中公新書、2007年、P18～19

く、政権政党は自民党であることが常態化した。大臣などの政府ポストや党幹事長などをはじめとする党の主要なポストの人事は、派閥を中心に行われ、政府の政策決定過程に党や有力族議員が深く関与するという「政府・与党二元体制」が定着するようになった。政策決定過程の二元化は、党内の政策決定プロセスと政府の政策決定プロセスを複雑化させ、また不透明させる原因となった。また、省庁縦割りのセクショナリズムの問題とも結びついて、総理大臣と党の有力者との間の権限問題やリーダーシップの問題などとも深い関連性を持つようになり、我が国の政治行政構造に大きな問題をもたらすこととなった。

自民党の 55 年体制における政治と行政との役割分担は、例えば、どの地域に新たな公共事業を実施するかとか、どの程度の予算を福祉政策に投入するかといった、公共事業の箇所付けや予算配分などの利益誘導の方向性を政治が実質的に決定し、個別具体の政策課題に対する具体的な政策立案については、中央省庁の官僚が実質的に決定するという様相であった。戦後から 1960 年代あたりまでは、政治家は個別利益を追求し、官僚は個別利益を超越した高い見地から、国家は官僚が背負っているという意識を持って働いていた官僚のタイプが多く、このようなタイプは国士型官僚と呼ばれていた⁸。

高度経済成長期である 1970 年代に入ると、社会システムは高度化かつ複雑化し、それに伴い行政ニーズの高度化・多様化そして専門化が急速に進んだ。調整型官僚と呼ばれる官僚のタイプが登場したのはこの頃である。調整型官僚とは、本来政治が行うべき利害調整や政治家同士の調整までも、官僚が担うという官僚の行動タイプを示すものである⁹。

このような時代背景の中、我が国では、自民党による一党支配状態が当然の前提のようになり、政権交代が起こることは前提とされなかった。国民には、政官関係について、内閣総理大臣に強力な指導力を発揮することを期待するものの、そのようには実際にはならず、官僚主導による政治が執り行われているという印象が強く与えられるようになったのである。そのため、官僚主導ではない、内閣総理大臣のリーダーシップが発揮される政治主導による政策決定システムが可能になるような体制を強化すべきであるとの声が自然に強まっていった。こうして、官僚が主導する政策の意思決定から、政治が主導して政策の意思決定をするべく、内閣総理大臣のリーダーシップを発揮できるよう内閣機能を強化して、官邸の体制を整備するとともに、明治期以来の堅固な省庁縦割り

⁸ 佐竹五六『体験的官僚論』有斐閣、1998 年、P7～9

真淵勝『行政学』有斐閣、2009 年、P499

⁹ 真淵勝『行政学』有斐閣、2009 年、P499

なお、国士型官僚と調整型官僚以外のタイプとして、吏員型官僚というタイプがある。吏員型官僚とは、1980 年代中頃以降に見られるようになってきたタイプの官僚で、「官僚の自立性を守るために、必要最小限の仕事だけ」をしようとする、「官僚による自己防衛が強まった」ことを受けて登場したタイプである。

のセクショナリズムを排除することが行政改革の大きな課題となったのである。

3.3 「国務大臣」と「主任の大臣」

ここで内閣制度について簡単な整理をしておきたい。議院内閣制の下での内閣機能の制度面では、内閣総理大臣と合議体としての内閣との関係と、内閣における内閣総理大臣と各省大臣との関係が焦点となる¹⁰。

大臣には、2つ側面としての立場がある。1点目は、国政全般を集団的に指導する「国務大臣」としての立場¹¹である。これは憲法上、行政権が帰属するのは合議制としての内閣であり、内閣は、国権の最高機関として位置づけられた国会に対して連帯して責任を負うことによるものである。そして2点目は、各省庁の「主任の大臣」としての「分担管理原則」に基づいた大臣としての立場である。我が国における大臣は、2点目の「主任の大臣」として各省大臣としての立場の印象が非常に強く浸透しており、1点目の国務大臣としての意識はあまり強くないことが指摘されてきた。そして、主任の大臣として各省の代表である大臣の意識が先行するがあまり、大臣が省庁の利益の代弁者のような行動を取っているように見えることから、このことを指して、官僚内閣制の弊害に陥っているとの批判がなされていることは先にも少し触れたところである。

2点目の「主任の大臣」について、内閣法第3条は「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する。」と規定している。この規定は、一般的に分担管理原則と呼ばれているものであり、省庁縦割りのセクショナリズムをもたらす要因の一つとされているものである¹²。分担管理原則の解釈の仕方により、憲法や内閣法、また各省設置法上の内閣総理大臣や大臣の権能に違いが出てくる。例えば分担管理原則について広く解釈すると、内閣総理大臣の権能よりも各省庁の担当する行政分野の責任が強くなり、国務大臣としての意義は薄れるということになる。1996年の橋本行政改革により内閣機能の強化が行われる以前は、このような問題は閣議に表れる可能性があった。すなわち、閣議において分担管理原則の下での閣議全会一致の原則を厳密に適用すると、各大臣に実質的な拒否権を与えることになる。橋本行革ではこの点を改革するために内閣法の改正を提言し、閣議における内閣総理大臣の指導性を強化することを志向したのである¹³。

議院内閣制における理想の政官関係は、国務大臣として的大臣により、内閣の総意として国政全体の方向性を閣議において決定し、その方向性に従い、各大臣が主任の大臣

¹⁰ 森田朗「内閣制度の改革」2001年（2009年度東京大学公共政策大学院事例研究講義において配布）

¹¹ 山口二郎『内閣制度』東京大学出版会、2007年、P81

¹² セクショナリズムの法制的背景として、省庁の構造を決めている憲法、内閣法、行政組織法、各省設置法等の各法律の存在を掲げ、特に各省設置法から生まれる各省の行動基準が大きい。（村松岐夫『日本の行政』、中公新書、1994年、P25～27）

¹³ 森田朗「内閣制度の改革」2001年（09年度東京大学公共政策大学院事例研究講義において配布）P10

の立場で執行するという姿であろう。内閣総理大臣は、国の最高指導者としてリーダーシップを発揮することが重要である。総理の指導力の発揮のされ方は、実際にはその時の総理大臣の個人的性格に依るところが大きいですが、総理の指導力が発揮されるよう制度面の整備が重要である。このような問題意識から 1996 年からの橋本行革において、内閣と内閣総理大臣の権限をはじめとする諸改革が行われたのである。

3.4 行政改革会議（橋本行革）における内閣機能強化

橋本行革では、官邸・内閣機能強化と中央省庁再編を柱とする行政改革を推進し、橋本総理自らが会議に出席して行政改革の具体案を作成した。行政改革会議では、中央省庁の抜本改革案を 1997 年から 98 年までの短期間で答申し、その後関連する法律改正などを経て 2001 年に実現させた¹⁴。

そして橋本行革で行った改革を運用面で活用し、総理のリーダーシップを発揮したのが、その後の小泉純一郎内閣である

（参考）行政改革会議（橋本行革）における内閣機能の強化

○ 官邸・内閣機能の強化

- ・内閣官房及び「内閣府」による総合調整機能の強化
- ・経済財政諮問会議などの官邸直轄の会議の法定化
- ・内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化としての内閣スタッフの強化

○ 中央省庁の行政目的別大括り再編成・相互提言システムの導入の提言

- ・新たな省間調整システム（内閣官房や内閣府を中心とした調整システム）

3.5 小泉内閣における経済財政諮問会議を活用した政治主導

橋本行革の後の小泉純一郎内閣では、それまでの歴代の自党内閣とは異なる内閣運営を執ることにより、総理のリーダーシップを発揮することに成功した。

小泉内閣は、改革に反対する勢力を「抵抗勢力」と位置づけて厳しく対処していった。抵抗勢力はしばしば自党内部の族議員であったことから、政策を実現させる手法としては、総理大臣のトップダウンによる政策形成を志向した。

小泉内閣の政治手法は、マスメディアを利用した世論誘導をはじめ、党執行部人事や閣僚人事を総理の一本釣りによる決定、総理を議長とする経済財政諮問会議の積極的活用、民間から経済学者の竹中平蔵を経済財政政策担当大臣として登用するなどの民間人の政治任用などが挙げられる。これらは、それまでの自民党政権の政権運営から考える

¹⁴ 飯尾潤『日本の統治構造』、中公新書、2007 年、P195

と、いずれも総理のリーダーシップの発揮が求められる手法であり、大きな注目を集めた。ここでは、派閥政治を打破することを意図した党幹部及び閣僚人事の掌握方法や、橋本行革を受けて内閣府に置かれた経済財政諮問会議¹⁵を活用した総理のリーダーシップの発揮を中心に紹介したい。

3.5.1 派閥人事の刷新

小泉総理は、就任以前から以来続いていた自民党の古い派閥政治¹⁶を打破することを主張して自民党総裁戦に勝利し、内閣総理大臣となった。総理大臣となった小泉総理がまず着手したのが、これまでの派閥政治の象徴の一つであった閣僚人事であった。小泉総理以前の内閣では、当選回数に応じた大臣適齢時期の候補となる議員が派閥から推薦され、新総理が派閥の推薦名簿から新しい閣僚を任命するといった、派閥の意向が強く反映されるような人事システムが慣行として行われていたが、小泉総理は派閥からの推薦を一切受け付けず、総理自らが一本釣りして閣僚人事を決定した。当然のことながら派閥の反発は強かったが、内閣総理大臣の権能である閣僚人事権を総理が独占して掌握することにより、小泉総理は総理としての発言力と指導力を高めたのである¹⁷。

3.5.2 経済財政諮問会議の活用

小泉内閣の特徴の一つとしてしばしば取り上げられるのが、経済財政諮問会議を活用した総理のリーダーシップの発揮である。経済財政諮問会議は、経済財政の運営・予算編成の基本方針や、経済財政政策の重要事項について調査審議することを任務としている。議長は内閣総理大臣であり、その他の構成メンバーは、基本的には内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、日銀総裁、そして民間議員である。経済財政諮問会議が最初に設立されたのは小泉内閣の前の森喜朗内閣であった。しかし、森内閣のときは、経済財政諮問会議は一つの有識者会議で意見を聞く程度の位置づけであり¹⁸、政策形成過程において目立った働きはしていなかった。

¹⁵ 経済財政諮問会議は、「経済財政政策に関する重要事項について、有識者等の優れた識見や知識を活用しつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを十分に発揮することを目的」として、内閣府に設置された合議制機関である。(経済財政諮問会議ホームページ

<http://www.keizai-shimon.go.jp/about/about.html> より：確認日 2010年2月5日)

¹⁶ 自民政権における与党議員の行動としては、自民党総裁がほぼ内閣総理大臣に就任することになるため、与党議員は自民党総裁を目指す行動を取る。その際に党内の総裁選を戦い抜くために自らを支持してくれる議員を組織化したのが派閥である。派閥は総裁選出、資金分配、役職分配の重要な機能を果たし、自民党内の派閥が自民党の権力闘争の最前線となった。この派閥政治は閉鎖的な政治を象徴するものとして国民からも改革の声が強かった。小泉純一郎議員は派閥政治の打破を訴えて、総裁に就任したのである。(内山融『小泉政権』中公新書、2007年、P14)

¹⁷ 小泉総理は閣僚人事の一本釣りをすることにより人事権を掌握したが、2度の内閣改造の実施により、党内の閣僚ポストを求める声に対して配慮する姿勢を見せた。

¹⁸ 森内閣の時に財務大臣であった宮澤喜一は、諮問会議では茶飲み話でもしてくれればよいという趣旨

しかし、経済財政諮問会議は、小泉内閣においてその運用方法が大きく様変わりする。小泉内閣は、この機関を活用して、これまでの政策形成過程に多大な変化をもたらしたという点で、大きな役割を果たしたのである¹⁹。

まず諮問会議は、政策の議題の設定の主導権を総理主導にする役割を果たした。従来の自民党の政策決定システムでは、政策立案の議題設定の主導権を握るのは官僚であることが多く²⁰ ²¹、官僚や族議員の利益に反することにつながる政策転換や制度改革が発案されることは稀であった。しかし、諮問会議が議題設定の権限の中心となることによって、官僚や族議員からは行われ得ないような大胆な提言が、主に民間議員から提案されるようになり、各省庁も族議員も、諮問会議が設定したテーマに従い行動することを強いられるようになった。

また、諮問会議により、これまでの自民党政権時と異なる影響をもたらしたのが、予算編成過程である。これまでは大蔵省主計局が独占的な権限を持ち、査定過程は閉鎖的なものであったが、諮問会議により策定する「予算の全体像」や「骨太の方針」により、大蔵省主計局以外のアクターが予算の大枠や重要事項についての方向性を示すことができるようになり、これが予算編成過程に大きな影響を与えた。

小泉内閣以前の自民党政権では、政策決定過程が不透明で、どのような関係者が政策に影響をもたらしているのかが必ずしもはっきりとはしなかった。しかし、経済財政諮問会議により、政策決定過程の一端が少しずつであるが透明化され、政策決定プロセスの透明化・可視化が進み始めたことなど、少なからず好影響を与えた。これまでは、官僚と族議員による密室の議論の中で政策の原案が決まり、メディアの取材を通してその一端が伺えるというのがパターンであったが、諮問会議では、閣僚同士の議論や民間議員の議論が直接行われることにより、シナリオに依らない活発な議論を実現させたのである。そして毎回の会議の最後に、議論の対立点や合意点が整理され、最終的に議長である小泉総理が裁断を下すという流れを定着させ、会議での決定事項を明確化させるようにした。諮問会議における小泉総理の裁断は、内閣総理大臣の指導力を印象づけ、総理主導による政策決定が促進された。このようなスタイルにより、小泉内閣はこれまでの内閣とは違うという印象を国民に対して強く与えることができたのである²² ²³。

の発言をしたと言われている。(内山融『小泉政権』中公新書、2007年、P38)

¹⁹ 以下、内山融『小泉政権』中公新書、2007、P36～46を参照に記している。

²⁰ 政策立案の議題設定の際には、族議員も大きな影響を持ったが、族議員は官僚と共生関係にあるため、族議員は、結局官僚が設定した議題を前提として、その範囲内で影響力を行使したとされている。(内山前掲書、P38)

²¹ 「①外交・安全保障政策、②税・社会保険料など国民の負担に関わる政策、③農業、建設業、中小企業など自民党の有力な支持基盤の保護に関わる政策については、与党・政治家主導で政策の方向性や大枠が決められることが多い」という実務家の意見もある。(中島誠『立法学』(新版)、法律文化社、2007年、P119)

²² さらに、諮問会議での議論の過程や、誰がどのような発言をしたのかが分かる議事録や議事要旨、各

ただし、経済財政諮問会議による運用による政策形成過程の仕組みが、内閣主導、総理主導かどうかということに対しては疑問の声もある。例えば、経済財政諮問会議事務局には、財務省はじめとする各省庁から職員が出向しており、諮問会議が開かれる事前準備の段階で対策を講じることができた。また、財務省が経済財政諮問会議を逆に利用して、歳出削減の路線を進めることに成功したという側面もあり、経済財政諮問会議と特に財務省の指向性と同方向であったことがうまくいった要因と評価することもできる²⁴。

このように、経済財政諮問会議に対する評価はさまざまであるが、小泉政権はこれまでの自民党政権の政策形成過程とは異なる手法により、総理大臣や官邸主導のリーダーシップを目に分かる形で発揮させることができたという意味で、小泉内閣の内閣運営は高く評価されるべきであると考えられる²⁵。

3.6 小泉内閣以降の内閣の運営（2006～2009）

小泉内閣が退陣して以降、安倍晋三内閣、福田康夫内閣、麻生太郎内閣とほぼ1年おきに政権が交代していった。小泉内閣時の郵政民営化改革の是非を問うて行われた2005年の総選挙では、小泉自民党は国民の圧倒的多数の支持を得ていたが、小泉内閣の退陣後の内閣では、政権の民意を問われる総選挙は行われず、次第に国民の不満が高まっていた。

小泉内閣の後継内閣となった安倍晋三内閣では、安倍総理の政策に近い同志の議員を首相補佐官に起用した「チーム安倍」を構成し、官邸主導の政策形成を試みた。しかし、首相補佐官は内閣の意思決定の場である閣議に出席する資格がなく、かつ、各省庁への指示命令権もなかったため、首相補佐官を中心とした「チーム安倍」は政策を推進させる力としては不十分であった。また、国务大臣と首相補佐官との位置づけがあいまいであったことから²⁶、官邸の指示命令系統が混乱したことも否めなかった²⁷。

省庁や民間議員が提出する資料などが会議後まもなく公開され、これらはインターネットで誰もが閲覧できるようになった。会議資料の公開の即時性は、当時はかなり先進的な取り組みであった。

²³ 経済財政諮問会議を機能させるにあたり、知恵袋の役割を果たした竹中平蔵経済財政担当大臣や高橋洋一氏ら「チーム小泉」の功績がしばしば取り上げられる。チーム小泉の登用は、経済財政諮問会議という装置を活用するための十分な能力と意思を持った人材活用がうまくいった例であると言える。

²⁴ 経済財政諮問会議により、予算の大枠の設定過程が公になるなど、予算編成過程の可視化が進んだことは先に触れた通りであるが、大枠が決まった後の、予算の査定作業や予算編成作業は、従来通り、財務省主計局の主導により行われた。財務省主計局内におけるこれらの過程が公開されることはなく、経済財政諮問会議では予算編成過程のほんの一部の透明化が進んだに過ぎないということもできる。

²⁵ 経済財政諮問会議をはじめとして、小泉内閣以降、内閣府や内閣官房に、省庁横断型のテーマを扱う会議が多数設置されたが、会議を支えるスタッフ不足などから、内閣官房の機能を十分に発揮したとは必ずしも言い難い。形式的な組織だけでなく、装置を活用するための十分な能力と意思を持った人材活用が図られることが求められると言える。

²⁶ 例えば、経済財政担当大臣の大田弘子大臣と経済財政担当の根本匠首相補佐官との間の、経済財政諮

さらに、安倍内閣時に判明した「宙に浮いた年金の記録漏れ問題」や松岡利勝農林水産大臣による事務所費などの政治とカネをめぐる問題などにより、内閣支持率は低下を続けた。2007年の参議院選挙では記録的大敗を喫し、参議院での第一党の地位を民主党に譲ったことも内閣支持率の低下に拍車をかけた²⁸。そして内閣改造を実施した後まもなく、安倍総理は辞任したのである。

安倍内閣に続く福田内閣も、内閣支持率の低迷にあえいだ。特に福田内閣が困難を極めたのは、先の参議院選挙で大敗したことを受けて表出した、衆議院と参議院との間のいわゆる「ねじれ国会」への対応であった。ねじれ国会では、一つの法案を通過させるだけでも大きな苦労を強いられた。特に国会の同意人事は顕著であり、日銀総裁の国会人事では、自民党が推薦する候補者はことごとく国会不同意により否決され続け、日銀総裁のポストは一時空白状態となった。

このように、内閣支持率の低迷と衆参のねじれ国会に悩んだ福田内閣も、1年という短期で退陣し、自民党政権の最後の内閣となる麻生内閣が発足した。小泉内閣時に総選挙をして以来、3代の内閣が続けて総選挙の洗礼を受けないままの交代となり、国民からの不満が高まっていた。政権発足当初の内閣支持率は、一時的に内閣支持率は上昇したものの、まもなく低迷するという流れに逆戻りした。

麻生内閣時発足後当初は、自民党の中では国民からの人気が比較的高い麻生太郎という個人的キャラクターへの期待や、政権発足まもなくに衆議院の解散・総選挙が行われるのではないかとといった期待が高まったが、結局のところ内閣が発足してから解散・総選挙は行われなかった。サブプライム・ローンを端緒とする世界的な経済危機の克服が世界共通の最重要課題であったため、政治的空白が生じることを望まなかったことが最大の理由である。また、麻生内閣は低迷する景気対策の一環として、国民への生活支援により地域の経済対策を行うという定額給付金構想を政権発足当初から掲げ、これらの政策の実現に力を入れた。しかし、定額給付金についてはその制度設計の紆余曲折が国民の不審を招いたこと、定額給付金とは別に、総理自身による失言による国民の信頼を損ねたこと、さらに、中山成彬国交相、中川昭一財務相、鳩山邦夫総務相（いずれも当

問会議の運営をめぐる役割分担などが挙げられる。

²⁷ 清水真人『首相の蹉跌』日本経済新聞社、2009年、P128～145

「官僚側にとっての最大の問題は『自分の大臣と官邸の補佐官が同じ案件で違う指示を出し始めたら、どちらに従えばよいのか』という悩みだった。本来の上司が各省大臣であるのは明白だが、補佐官は安倍の意向を背に大臣を飛び越えて各省に『命令』しがちだった。」(P138)

「法的な指揮命令系統ははっきりしていても、現実の政治の流れの中で、官僚たちが政治家同士の対立の板挟みとなり、身動きがとれなくなるリスクがつきまとうはめになった。政治主導のかけ声の陰に潜む厄介な実態である。」(P138)

²⁸ 2007年の参議院選挙後の政党勢力は、次の通り。(出典 wikipedia「第21回参議院議員通常選挙」)

自民党 83 議席、公明党 20 議席、民主党 109 議席、日本共産党 7 議席、社民党 5 議席、国民新党 4 議席、新党日本 1 議席、無所属 13 議席 (ホームページ検索日：2010年2月10日)

時)ら3閣僚が途中で辞任し、総理の内閣統治能力への疑問が付されるなど、内閣支持率が向上する機会よりも、低迷する素材の方が多かったことは否めなかった。

一方の民主党は、消えた年金問題の追及などにより徐々に政党支持率を伸ばし、麻生内閣の後半では、政権交代が決して夢ではない現実のものとして、その準備を進めるとともに、政権交代の機運を盛り上げていった²⁹。そして、衆議院の任期満了が視野に入った2009年の7月に、麻生内閣は消極的ながら衆議院を解散して総選挙に踏み切った。翌月に行われた総選挙では、民主党が309議席を獲得して衆議院の第一党となり、自民党と公明党による連立政権から民主党へと政権交代が実現した。総選挙の直接的な結果による政権交代は初めてである。

こうして、小泉内閣後の歴代総理による内閣運営では、官邸機能をうまく使いこなせなかったことを契機に、それ以降、政治主導の政策運営を形成するに至らないまま政権が次々と代わり、ついに自民党・公明党政権の幕を下ろすことになったのである。

4 民主党の目指す「政治主導」による内閣運営

2009年8月の衆議院議員総選挙の結果を受けて、民主党はついに政権の座についた。民主党が自民党から政権を奪取した理由としては様々な要因が挙げられるが、端的には自民党への不信感が極まったことに尽きる。一口に自民党政権と言っても、これまで概観してきたように、小泉政権以前の「古い自民党」による政権と、小泉政権、そして小泉政権以降の3政権とでは、政権運営の方法に違いが見られ、小泉政権以降、政策運営の方法にも問題はあるもののかなり改善が行われてきたと言える。しかし、2009年8月の総選挙後に各新聞社が実施したアンケート結果から伺える多くの国民の声としては、自民党政権は官僚と一体化した政策運営が根付いており、大きな変化はこれ以上望むことは難しく、一度自民党以外の党に政権を担当させる必要があるというのが多くの国民の意見であった³⁰。

民主党は、1998年の結党以来、「脱官僚主導」と「脱官僚依存」を中心に政権交代の必要性を訴えてきた³¹。2009年の総選挙のマニフェストでは、「脱官僚主導」の精神を全面的に打ち出し、「官僚主導の政策づくりから、政治主導の政策づくりに。」「官僚主導の政策づくりから、政治主導の政策づくりに。」「コンクリートから人間を大事にする政

²⁹ 特に、2009年8月の衆議院総選挙の約1ヶ月前に実施された東京都議会選挙では、民主党が都議会の過半数を占める議席を獲得し、民主党への期待感が高まっている印象を強く与えた。

³⁰ 2009年8月の衆議院総選挙直後に行われた朝日新聞による全国アンケート調査(電話)では、民主党中心の新政権に「期待する」と答えた人が74%、「期待しない」は17%。有権者が大勝した理由として、「政権交代を臨んだから」が81%、「政策への支持」は38%。また、自民党について、「民主党に対抗する政党として立ち直ってほしいかどうか」について、「立ち直ってほしい」が76%、「そうは思わない」は17%であり、民主党への期待に一票を投じたというよりも、自民党への強い批判の声として民主党へ一票を投じた有権者が多数を示すことを伺わせている。

³¹ 菅直人『大臣一増補版』岩波新書、2009年、P iii(前書き)

治に。縦に結びつく利権社会ではなく、横につながり合う『きずな』の社会に。」など、これまでの自民党政権の姿勢を批判し、政治主導による政策形成を実現させるために政権交代を主張してきた。

民主党が目指す具体的な政治主導による政策形成のあり方は、2009年総選挙向けのマニフェストでは、「鳩山政権の政権構想 5 原則」と「鳩山政権の政権構想 5 策」に知ることができる。

【民主党マニフェスト】

<鳩山政権の政権構想 5 原則> (下線部筆者)

- 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。

<鳩山政権の政権構想 5 策> (下線部筆者)

- 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。

ここに、民主党が目指そうとする政官関係の基本スタンスが伺える。すなわち、これまで政策立案の大半を官僚に委ねていた体制を政治主導に改めること（原則 1）にし、そのための手段として、政府に国会議員を自民党政権時よりも多く投入し、政治家が政策の中枢を担う体制を整えたとともに、各省庁においては政務三役を中心に政策の是非を判断できるようなやり方に改める（第 1 策）。各省庁縦割りによる弊害をなくす（原則 3）ために、各大臣は主任の大臣としての役割と同時に内閣の一員である国务大臣として、政策全体の観点から政策判断をする役割を重視する（第 2 策）。そして、国务大

臣としての役割を果たす場のひとつとして、官邸機能を強化した国家戦略局による政治主導を行うようにし（第 3 策）、自民党時代の政府と与党が二元化した政策決定ではなく、内閣主導の政府与党が一体化した政策決定を行う（原則 2）。これらは、我が国が導入した議院内閣制のモデルであるイギリス型を志向しているものであると言える³²。

5 民主党政権の現状

5.1 内閣主導のための機能強化策

先に触れた通り、民主党はマニフェストにおいて、官邸機能を強化するために国家戦略室を設置し、また、予算の無駄を排除するために行政刷新会議を設置することを謳ってきた。これは、繰り返しになるが各省縦割りのセクショナリズムを改革するために、省庁を横断して課題に取り組むための装置として取り組もうとしているものである。

国家戦略室は、平成 21 年 9 月 18 日の内閣総理大臣決定に基づき、内閣官房に設置された総理直属の機関である。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ことを任務としており、民主党政権の目玉として、政権発足以前から国民から強く注目されてきた。

しかし、国家戦略「局」として設置するためには法改正が必要となることから、政権発足後当初は局ではなく、内閣総理大臣決定により設置することができる国家戦略「室」として、内閣官房に置くこととされた。そのため、政権発足後まもなく組織として戦略室を立ち上げたものの、組織定員の確保や、各省庁への指示・命令系統を確立する法的権限がなく、戦略室としての権限に自ずと限界が生じたことから、当初期待が大きかった国家戦略室への国民の失望感は否めなかった。

国家戦略室は、当初期待されたほどの活動は十分に出来ていないが、それでも、平成 22 年度予算編成過程において「予算編成等の在り方の改革について」（平成 21 年 10 月 23 日閣議決定）の策定において、国家戦略室は中心的な役割を果たした。しかしながら全体を通して見ると、今回の平成 22 年度予算編成過程において戦略室が果たした役割は十分に発揮されたとはやはり言い難い。

国家戦略局への組織の格上げするための関連法案は、2009 年度臨時国会での提出は見

³² 民主党は、その結党当時からイギリスの議院内閣制をモデルに政権構想を練っていたことで知られる。（小沢一郎『小沢主義』集英社、2006 年、菅直人『大臣（増補版）』岩波新書、2009 年）
また、民主党は政権交代を実現させる直前の 2009 年 6 月に、菅直人代表代行（当時）、古川元久中央代表選挙管理委員長（当時）らによる英国視察調査を実施し、議院内閣制の母国であるイギリスにおける政官関係の在り方や政権運営などについて調査を実施した。さらに、政権交代直後の 2009 年 9 月には、小沢一郎幹事長らが英国視察調査を実施し、イギリス議会制度の運用の在り方やイギリスにおける選挙制度などを調査した。このことから、民主党はイギリスの各種制度を参考に、日本の制度改革を志向していることが伺える。

送られ、平成 22 年度の通常国会での成立を目指しているところである。今後、内閣主導で各省庁を横断するテーマに取り組むにあたり、国家戦略局が機能させることができるかどうか、引き続きその動向に注目する必要がある。

国家戦略室が国民の期待に応えきれなかった一方、「事業仕分け」により国民から大きな注目と支持を集めることに成功したのが、行政刷新会議での取り組みであった。

行政刷新会議は、平成 21 年 9 月 18 日に閣議決定により内閣府に設置された会議であり、その目的は、「国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行う」こととされ、関係府省は「会議に対し、関係資料の提出等必要な協力を行う」こととされている。そして行政刷新会議の任務は、「国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うこと」とされ、「関係府省は、会議に対し、関係資料の提出等必要な協力を行うものとする」とされている³³。

行政刷新会議では、2009 年の 11 月に第一弾となる国の事業仕分け³⁴を実施した。第一弾の事業仕分けでは、平成 22 年度概算要求の事業を対象として、外部の視点から「そもそも必要な施策なのか」ということを国民の目線から、公開の場で審議するものである。事業仕分けでは、国会議員と民間有識者から構成された「仕分け人」と呼ばれる評価者と、各省庁の担当者が事業や制度の必要性や緊要性など様々な観点から議論をし、事業の必要性を仕分け人によりその場で即時に判定される。この事業仕分けで繰り返される官僚と仕分け人とのシナリオが存在しない真剣勝負のやりとりや仕分け人が下す事業存廃の判断が、マスコミや国民にとってとても新鮮なものとして受け入れられた。仕分け人の追及に官僚が戸惑う姿や、事業の存廃を直接決定する現場がリアルタイムで伝えられるという一種のダイナミズムが、メディアや国民からとりわけ大きな注目を集め、支持を集めたものと思われる³⁵。事業仕分けは、それに対する批判も見られるものの³⁶、国民から高く評価される取り組みとなったのである。

³³ 平成 21 年 9 月 18 日閣議決定「行政刷新会議の設置について」

³⁴ 国の事業仕分けは、民間シンクタンクの構想日本（代表：加藤秀樹、現行政刷新会議事務局長）が、2002 年から市町村を対象に実施していた活動を、国の事業でも行うことにしたものである。（構想日本ホームページ：<http://www.kosonippon.org/shiwake/>）（確認日：平成 22 年 2 月 10 日）

³⁵ 読売新聞が 2009 年 12 月上旬に実施した全国世論調査では、行政刷新会議の事業仕分けを「評価する」は 71%、「評価しない」は 20%となった。また、朝日新聞が 12 月中旬に実施した全国世論調査では、行政のムダを減らす取り組みを「評価する」が 76%、「評価しない」は 14%であった。

³⁶ 事業仕分けに対する主な批判として、(1) 事業の「ムダ」とは何か、評価基準が曖昧である、(2) 仕分け対象事業の選定基準について、どのような基準で選定されたかが曖昧である、(3) 仕分け人はいかなるような基準で選定されたかの曖昧である、(4) 事業仕分けの結果は、どの程度予算編成に反映されるかが曖昧である、(5) 単なる公開による官僚パッシングの場である、などが挙げられる。

なお、第一弾の事業仕分けにおいて仕分け対象となった事業は約 450 事業³⁷に渡り、「削減可能」と判断（仕分け）された額は約 2 兆円³⁸に上ったが、この結果は当初削減の目標とされていた 3 兆円には遠く及ばない結果となったものの、国民からの支持は高水準を維持している³⁹。

5.2 各省庁における大臣と官僚との関係

民主党政権が発足してからまもなく、各省庁における大臣をはじめとする政務三役と官僚との関係については、各省庁内の政策意思決定過程を「大臣－副大臣－政務官」の「政務三役」を中心に行うという運用面の変更が行われた。その大枠は、これまでしばしば官僚に事実上委任されていた政策の最終判断を官僚任せではなく、政務三役が行うこととし、官僚は、政務三役の指示により、必要な資料やデータや政策プランを複数提示し用意することが主に求められるようになった。

その一例として、自民政権時では役所の政策の立場を官僚が説明する場の一つとして事務次官による定例記者会見があったが、民主党政権下では、各省庁の事務次官による定例記者会見は行わないこととして、原則として政務三役それぞれが定例記者会見を実施するようになった⁴⁰。副大臣や大臣政務官による定例記者会見の実施は、民主党政権による新たな取り組みである。

このように、政務三役による主体的な取り組みが積極的に行われることにより、各省庁において、それぞれの政治主導による政策運営が行われるようになった。それは政策の意思決定を政治家が行うようになったことであり、評価されるべきことであるが、もう一方の問題として、これまで官僚が行ってきたような細かな実務作業までも政務三役が行うことにより、政務三役が、政治が行うべき判断以外の雑務に忙殺されるといった事例が散見されるようになってきていることが問題になっている。このようなことが起こるのは、政務三役のスタッフ数が少ないことに起因しているため、平成 22 年度通常国会において政務三役のスタッフ数を増員する法案を提出し、制度改正を行う予定であるとされている。しかし、それでも政務三役の増員は数名にとどまるため自ずと限界がある。これを突き詰めていくと、どの程度政治家が政策判断をし、どの程度は官僚に任せるのかという線引きをどうするかが課題となるのであるが、この政官関係の具体的立ち位置

³⁷ 平成 21 年 11 月 9 日 第 2 回行政刷新会議配付資料（資料 2）より

³⁸ 平成 22 年 1 月 12 日の第 5 回行政刷新会議では、財務省主計局から「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映などによる歳出歳入の見直し（資料 1）」が提出された。これによると、事業仕分け等による歳出額合計額は 1 兆 9,961 億円とされている。その内訳は、概算要求段階からの歳出削減（22 年度概算要求額→22 年度当初予算額）の見直しの結果、9,692 億円の歳出削減、また、基金の国庫返納などの歳入確保額（一般会計）により約 1 兆 0,269 億円の削減を可能にしたとされている。

³⁹ 平成 22 年 4 月以降の早い時期に、独立行政法人及び公益法人を対象とした事業仕分け第 2 弾を行う準備を進めることが、就任して間もない枝野行政刷新担当大臣から表明された。（2010 年 2 月 10 日）

⁴⁰ このことは、各省庁のホームページから確認できる（確認日：平成 22 年 2 月 10 日）。

については、現在、各省庁がそれぞれ模索しているところである。政権交代の初動期は過ぎた今の段階で、政治が官僚の活用方法をどうするか、現実に沿う具体的対処法を見つけていることが求められているものとする。

5.3 各省庁政務三役主催の政策会議

政権交代後、各省庁において、政務三役主催による政策会議が行われるようになった。政策会議は、これまで民主党の機構として設置されていた政策調査会・部門会議を廃止したことに対する代替機能の役割が期待されて設置されたものであり、政府与党一元化を図る方策として導入されたものである。政策会議は、各省ごとに開催される副大臣や大臣政務官が主催する会議であり、与党議員が参加して各分野の政策に関して政府から情報提供を受けたり、各政策分野に関する政策論議や意見交換などを行ったりしながら、党と政府の意見を集約していくことを目的としているものである⁴¹。

2009年2月までの開催実績は省庁ごとで異なるが、昨年末に行われた平成22年度予算編成作業における政策会議の役割という視点では、10月から11月中まではほぼ毎週1回のペースで開催している省庁が多い。12月は予算編成の基本方針がほぼ決まりかけている時期に行われているところが多く、平成22年度予算編成過程において政策会議は政府と与党議員との間の情報交換の場程度として活用されたことが伺える。

その後年明け後の平成22年に入ってから、再び政策会議が定期的で開催されているが、政策会議の役割については、今後の運用方法の変化などに引き続き注目する必要がある⁴²。

6 自民党から民主党への政権交代前後による変化について

これまで、主に自民党政権と民主党政権における政治主導、内閣主導を概観してきたが、自民党から民主党へ政権が代わって、果たして、政官関係は変化したのかという観点について少し触れるとともに、今後の政官関係のあり方について考察したい。

6.1 政府全体としての内閣と官僚との関係

自民党から民主党との間で、政府全体としての内閣と官僚との役割分担に変化はあつ

⁴¹ 民主党ホームページより (<http://www.dpj.or.jp/policy/index.html>) (確認日：平成22年2月10日)

⁴² 民主党は、これまでの政府・与党一元化で政府への政策一元化を目指してきた方針を大きく転換し、政府外議員の政府の政策形成への関与の機会を大幅に拡大する方針であることを、平成22年2月4日の朝日新聞（朝刊4面）は報じている。記事によると、「政務三役と国会・党の役員ら一部からなる各省政策会議のコアメンバーを決めて重要課題を協議し、国家戦略に関わる中長期の政策課題は党副幹事長と官邸で調整する。」「各省政策会議のコアメンバーは政務三役のほか、衆参関係委員会の理事、国会対策委員会の幹部、参院政策審議会の担当役員らで構成。」「法案審議については、国会の関係各委員会ごとに開く質問勉強会で関係団体から要望を受け付けることとした。」としている。

たのだろうか。先ほども少し触れた通り、民主党新政権での政治主導の司令塔となるべき国家戦略室は、これまでのところは、マニフェストで主張していたような大局的かつ省庁横断的な視点から政策判断を下すといった意思決定を行う役割を果たすまでにはまだ至っていない。しかし、行政刷新会議の事業仕分けは成功し、大局的かつ省庁横断的な取り組みをすることに成功した事例であると言えよう。

民主党政権が官邸主導や内閣主導で政策決定をする試みは、自民党政権において小泉内閣の経済財政諮問会議の活用により行おうとしたように、官邸主導や内閣主導の政治主導を目指すという点で共通している。

小泉内閣にとっての「敵」は、小泉総理が目指す改革に抵抗を示す勢力であり、それは時に各省庁であり、同じ党内の族議員であることから、いわば身内の内部での権力闘争の側面が目立っていたという見方ができる。一方、民主党政権が目指す政治主導では、「脱官僚主導」「脱官僚依存」を目指すものであり、当面のところ内閣と与党との政策の歩調を極力合わせて、政治主導により官僚をいかに押さえつけるかという点に重点を置いているように見ることができる。

こうしてみると、自民党政権時と民主党政権時においては、政治権力を示す方向性に違いが見られるものの、内閣がその指導力を発揮して政策決定を進めていこうとする意思は共通していると言えよう。

6.2 省庁内における大臣（政治家）と官僚との役割分担

続いて、各省庁内における大臣・副大臣・大臣政務官の政務三役と官僚との役割分担はどうなったか。自民党政権時と比べ、民主党政権では政策意思決定における政務三役の存在感ははるかに増大したと言える。先（5.2）でも述べたように、官僚の役割は政務三役に情報や選択肢を提供することに集中し、政治家は政策決定の判断に集中するという役割分担の大枠は定まりつつある。しかし、本来官僚が行うような細かな作業までも政治家が独占しようとして、「政治家が官僚化」しているとの指摘もあるように^{43 44}、

⁴³ 平成 22 年 1 月 20 日に開催された読売新聞、日本経済新聞、朝日新聞の論説責任者による対談録より「日本経済新聞主幹 政治主導、脱官僚というのは当然で、民主主義の大前提だと思う。問題はどうか機能させるか。今起きている現象は、政務三役を中心として政治家の官僚化じゃないか。副大臣、政務官クラスの方は、官僚だった人が多い。実務能力にたけているということで、政務官が局長兼課長兼課長補佐みたいなことをやっているケースが結構多い。」（平成 22 年 1 月 30 日読売新聞朝刊 15 面）

⁴⁴ 平成 22 年 1 月 15 日朝日新聞朝刊 7 面から

『政治家の官僚化』指摘も

『政治主導』に力が入りすぎて、空回りしがちな面もある。国土交通省では、副大臣や政務官らが午後 11 時すぎまで残って会議を開くこともざら。ある事務方幹部は『細かいところはもう少しこちらに任せてくれればいいのに』という。

『政治家の官僚化、と思われても仕方がない部分がある』と有力官庁の政務三役。『電卓をたたいて「予算の概算要求のこれは削れる」と役人に詰め寄るのではなく、「5%削らないといけない。四つのシナリオを持ってきて」というようにしたい』

政務三役と官僚とのもっと細かな機微な点の役割分担は今なお模索しているところである。しかしそれでも、自民党政権下における大臣・副大臣・大臣政務官と官僚とのあり方を比べると、明らかに政治主導による政策決定をしようと変化の意思が見られ、その姿勢は評価できる。

一方、今回の平成 22 年度予算編成過程を見ると、大臣の中には、国務大臣として政策全体の見地から行動することよりも、主任の大臣として省庁の代表者としてのみの見地から行動しているような様子が見られ、こうした動きは、政治家が省庁の代表者として省益を追求する「官僚内閣制」の側面の顕れである。

内閣が一体として政策を決定するためには、国務大臣の立場から政策の方向性を議論して内閣全体の観点から決定し、その決定に基づいて、次は主任の大臣の立場としてそれぞれの所掌分野の立場から任に当たることが必要である。そのための装置が民主党政権において期待されている国家戦略室（局）である。民主党政権が官僚を使いこなしながら政治決定をし、また、省庁縦割りのセクショナリズムを乗り越えてオール・ジャパンの観点から取り組むことができるか、今後も注目である。

6.3 政官関係における政治家のリーダーシップの発揮

これまで見てきたような内閣主導や政治主導について、組織の権限などについては法律上の根拠により賦与されるものであるが、強い権限を行使できるか、あるいはできないかは、制度を活用する側である政治家の運用方法によるところが大きい。

小泉内閣における総理大臣の強い権限行使の方法については、先に触れた通りである。ところで、小泉総理が強い権限行使を発揮できた要因について、内閣機能の強化に依るところが大きいという制度的な基盤を重視するか（制度的基盤説）、小泉総理自身の性格や総理を支えるスタッフの個人的資質に依るところが大きい点を重視するか（個人的資質説）の、2 種類の考えにより議論がなされてきた⁴⁵。これらのうちのどちらの考えが、小泉総理の強い権限行使を可能としたのかという議論であるが、おそらくそのような二者択一の選択肢ではなく、いずれも強い権限行使には、制度的保障とそれを行使しようとする者の強い意思と実行力の両者が必要であり、これらはバランスの問題なのであると思われる⁴⁶。ただし、政治家による権力の活用の仕方については、時・場合・条件・そして権力行使をしようとする者の性格などのいずれの条件が少しでも違えば、異なる結果をもたらす可能性が高いことから、これらは場面によって状況が全く異なってくるものである⁴⁷。

⁴⁵ 中島誠『立法学』法律文化社、2007 年、P276

⁴⁶ このことに関する考え方は、前掲の中島と同じである。

⁴⁷ 内山は、強い首相である「小泉を支えたのは、政治改革と中央省庁等改革によって増大した首相の制度的権限と、無党派層を中心に国民の広範な支持を集めた小泉首相独特のポピュリスト的手法（パトス

こうして考えると、結局のところ、政治家のリーダーシップ意識を発揮できるような制度的・人的基盤と、政治家自身の個人的資質の条件がうまくかみ合い、国民にやる気が伝わるか否かにより、異なる政治家が政治行動として全く同じことをしていたとしても、それが政治主導と映るか、はたまた官僚主導と映るのか、全く異なる結果をもたらす可能性があるということである。単純な結論を出すことは難しいが、内閣制度の権限を生かせるか生かせないかは、内閣制度に宿る制度的権限の本質を見抜き、それを政治家の個人的資質と時代的要請に適合させることが出来るかどうかにかかっているであろうと考える。

7 終わりに－政官関係の在り方について

最後のまとめとして、これまでに考察してきたことを踏まえながら、政官関係の在り方について考察をまとめることにしたい。

政官関係については、大きく分けると、政府全体としての内閣と官僚との関係という意味と、各省の主任の大臣としての政治家と官僚との間の関係という意味とに分けて考えることができるとたびたび繰り返してきた。

前者の政府全体としての内閣と官僚との関係といった場合、内閣の構成員としての国務大臣が挙げられる。国務大臣は内閣として政府全体の政策の方針について、各省庁の主任の立場とは異なり大局的視点から政策の方向性などを議論し決定する。そしてその後の具体的な政策を実行する段階では、主任の大臣として、各省大臣の立場で各政策分野の立場から政策を遂行するというのが、国務大臣としてのあるべき姿であると言える。この点について、自民党時代は自らを国務大臣として意識した大臣はほとんどいないと言ってよく、大臣は各省大臣としての立場から省庁の利益の代弁者として主張しがちとなり、そのため、省庁縦割りのセクショナリズムや、いわゆる省庁の利益の代弁者となる官僚内閣制を生じさせる原因となってきた。民主党政権では、国務大臣としての立場を重視し、各省の縦割りの省益から官邸主導の国益を追求することをマニフェストで謳っていたが、民主党政権でもすでに、国務大臣として大局的な観点から政策判断をするというより、各省の利益を代表した主任の大臣として行動している場面が見られている。この点について、現在、民主党政権は政治主導の体制を整えようとしているところであるが、今後の政権運営において、国務大臣として内閣の一員として国政全体の方針を決定して政策を進めていけるかが課題である。それが出来るかどうかは、国家戦略室が今後どのような体制を築き、その役割を果たしていくかにかかっていると言ってよ

の首相)であった」とし、トップダウン的決定を戦略的に行う「強い首相」と、ポピュリスト的手法を好む「パトスの首相」の二つの側面がうまくかみ合って相乗的に機能したと言える」として、制度的基盤と個人的資質の二つがうまくかみ合って強い首相の権限を行使できたとしている。(内山融『小泉政権』中公新書、2007年、P202、204)

いだろう。

次に、各省庁の大臣など政務三役と省庁の官僚との関係についてである。これも繰り返すことになるが、各省庁の政策意思決定において、政務三役の役割がこれまでとは異なり非常に大きな役割を果たすこととなった。これまで官僚が調整をしていた仕事を政務三役が行うようになったとする報道が増えたが、一方で、政治家が官僚化しているとの指摘も増えている。政治と官僚との役割分担のあり方は各省庁で模索しあっているところである。どこまで政治家が政策判断をし、どこからは官僚に作業として任せるのかという線引きをどうするか、その答えを政治が示す必要がある。政官関係の在り方については絶対的な解は存在しない。この点は難しい問題であるが、模索し続ける他はないだろう。

また、政治が志向する方向と行政が志向する方向が互いに相反する場合に、官僚はどこまで政治に従う必要が出てくるのかが、今後の課題となるのではないかと考える。これについては、基本的には政治の判断に行政が従うというのが原則なのだが、例えば、天皇陛下と中国副主席との会見の手続きを巡り、宮内庁と民主党幹部との間で緊張関係が発生したことがあった。このようなケースにおいて政官関係の在り方はどう考えるのか。このケースでは、天皇陛下の政治利用ではないかという批判が上がった一方で、天皇の国事行為は内閣の助言に基づいて行われる（日本国憲法第7条）ものであり、党として政府を通じて要望することは天皇の政治利用には当たらず何ら問題ないという趣旨の憲法原則の解釈論が展開された。

この場合に政官関係が緊張したのは、政治も官僚もどちらも各々が与えられた職責に基づいて行動したことの結果によるものである。官僚の立場からは、政治の判断に従うことが原則であるが、官僚の職責（憲法第15条の全体の奉仕者である公務員）に基づく行動であって、当該政治家の判断に反するような行動であったとしても、その行為は職責を果たすためのものである。その職責を貫く必要があることをどこまで公務員が貫くのか、また、その行動が許されるものなのかは、非常に難しい判断が求められる。このような場合に、外観上政治の判断に従う行動をしても、また逆に、それに反すると見える行動を取っても、公務員としての職責に明らかに反していれば別であるが、そうでないのであれば、どちらの行動も取りうるだろう。一方、政治家の立場としては、国民からの負託を受けた民主的正統性を有する立場から、政治主導の観点から認められる権限と正統性があるが、だからといって何でも政治主導を理由にして押し進めても良いのだろうか。その判断の是非についてはケース・バイ・ケースであり、個別にその判断の妥当性について検討する必要があるだろう。

この例のように、これからも、政官関係にとって厳しい対応が迫られる局面は必ず直面する。その時に、政治家と官僚がどのような行動を取るか、それぞれが理性的な行動を取るのか、はたまたお互いの権限を濫用するかのごとく行動を取るのか、このような

観点から国民一人一人が注目していく必要がある。その積み重ねが、我々国民の政治や行政への監視力向上、そして時代にあった政官関係の在り方につながっていくものと考えられる。

謝 辞

本稿は、東京大学公共政策大学院の 2009 年度冬学期事例研究「現代行政 I」を通じて考察した研究成果の稿である。本稿の執筆にあたっては、東京大学公共政策大学院の森田朗教授及び増田寛也教授から、毎回の授業などを通じて大変有益なアドバイスを頂くとともに熱意あるご指導を頂いた。また、本講義の受講者からも適切なコメントを頂き、本稿の方向性に助言をいただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。本稿の内容は平成 22 年 2 月 11 日現在のものであるが、これらは個人的な見解を示したものであり、本稿の記述に誤りや不十分な点は、これらは全て筆者の責任であることをお断りする。

【主な参考文献】

- 村松岐夫『日本の行政』中公新書、1994 年
佐竹五六『体験的官僚論』有斐閣、1998 年
大石 眞「内閣制度の再検討」ジュリスト 1133 号、1998 年 5 月
佐藤幸治・高橋和之「(対談) 統治構造の変革」ジュリスト 1133 号、1998 年 5 月
森田 朗『現代の行政 (改訂版)』(財)放送大学教育振興会、2000 年
森田 朗「内閣制度の改革」2001 年
西尾 勝『行政学 (新版)』有斐閣、2001 年
今村都南夫『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006 年
小沢一郎『小沢主義』有斐閣、2006 年
岡田 彰「省庁再編とそのインパクト」年報行政研究 (41)、2006 年 5 月
城山英明「内閣機能の強化と政策形成過程の変容」年報行政研究 (41)、2006 年 5 月
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－官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書、2007 年
飯尾 潤「小泉内閣における官僚制の動揺」年報行政研究 (42)、2007 年 5 月
伊藤光利「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係」年報行政研究(42)、2007 年 5 月
内山 融『小泉政権』中公新書、2007 年
中島 誠『立法学』法律文化社、2007 年
宇賀克也『行政法概説Ⅲ－行政組織法／公務員法／公物法』有斐閣、2008 年
飯尾潤・野中尚人「政府・与党二元化は政治をどう変えるか」中央公論、2009 年 11 月号
清水真人『首相の蹉跌』日本経済新聞社、2009 年
菅 直人『大臣－増補版』岩波新書、2009 年
菅 直人「これは、明治以来の革命だ」中央公論、2009 年 11 月号
早野透・谷口将紀「主権者は何を選択したのか」世界、2009 年 11 月号
真淵 勝『行政学』有斐閣、2009 年

御厨 貴『政治の終わり、政治の始まり』藤原書店、2009年
民主党「民主党英国政権運営調査団報告」2009年6月
民主党「民主党英国政治実務調査団報告」2009年10月
佐々木毅『政治の精神』岩波新書、2009年
その他、新聞記事など