

太陽 ASG

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：民主党への政権交代による政策決定過程の変化

執筆者：慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 教授 曾根泰教氏

要旨（以下の要旨は1分50秒でお読みいただけます。）

今年（2009年）8月の衆議院議員選挙で民主党が大勝し、衆議院で単独過半数を獲得しました。参議院では既に自民・公明両党の過半数割れが実現しているため、これにより戦後長く続いた自民党を中心とする政治体制から民主党への政権移行が確定しました。このため、今回の選挙は一種の「革命」だった、との評も聞かれました。

もっとも、今回の選挙結果が果たして自民党と民主党による二大政党制への転換を意味するのか、は未だはっきりしません。しかし、少なくとも1955年以降長く続いてきた自民党政治—その象徴としての官僚政治—が行き詰まりを起し、安倍、福田両首相による政権投げ出しなどの政策担当能力に国民が疑問を感じて、新たな変革が求められたことは間違いない、と考えられます。

ただ、実質的に初めての政権交代であり、鳩山内閣と民主党が実際どのような政策運営を行うつもりなのか、は必ずしも明らかではありません。例えば、脱「官僚依存」を掲げ、民主党マニフェストで「天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。」としながらも、日本郵政新社長に旧大蔵省事務次官を起用する、などの事実それが現れています。



今回は、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授で、実際の政治にも影響力がある「21世紀臨調」主査なども務められる曾根泰教氏に、民主党の政策決定過程に焦点を当ててご解説をいただきます。

教授によれば、民主党政権下での政策転換の方向を予測するには、同党が政策決定過程自体を変化させようとしていることを知る事が肝要だ、と指摘されます。この政策決定過程自体の変化とは、主として「民主党マニフェスト」（5原則5策）に掲げられた脱「官僚依存」のことであり、自民党時代の仕組みとは逆に、大臣、副大臣、政務官の政務三役が各省に送り込まれて内閣の方針を実現するやり方です。「国家戦略局」構想も、こうした政治主導の現れの一つと言えます。

英国でも、ブレア政権時代にこうしたマニフェスト実現が行われています。しかし、政治主導といっても官僚を全く排除することは現実的ではなく、また民主党の政策決定過程では内閣と与党の関係がどうあるべきか、などまだ詰め切れていない問題点も多く見られます。教授は、しかしそれが政権交代というものなのだ、と結ばれています。

「太陽 ASG エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちら⇒<http://www.gtjapan.com/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-5770-8916 e-mail: t-asgMC@gtjapan.com
太陽 ASG グループ マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

民主党への政権交代による政策決定過程の変化

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 教授
曾根泰教

1. 政権交代の意味

野党民主党による単独過半数の歴史的な選挙

2009年8月30日(日)に投票が行われた衆議院選挙の結果は、480議席中の308議席を獲得した野党の民主党の圧勝に終わり、政権交代がなされた。日本の選挙の歴史は第1回総選挙の1890年から始まるが、野党が選挙で単独で多数議席を取って政権を獲得するのは初めてである。その意味では、歴史的な選挙といえることができる。

ということは、過去に長期の自民党時代が続いてきたので、政権交代それ自体に馴れてなく戸惑いも多い。例えば、それは、企業でいう社長の交代ではない。日本では、副社長や専務が社長になるケースが多いし、次の社長は誰かも予想がつくことがあるが、政権交代とは、CEO（上級役員）の入れ替えのことであり、企業買収や乗っ取りにイメージとしては近い。

ただし、あくまでも、CEOのみで、アメリカのように局長級以上（一部課長級も含む）の役人がそっくり入れ替わり、総勢3,000人から4,000人にのぼる例とは違う。どちらかといえば、政治的中立性の下で身分保障されている一般職公務員からなるイギリスに近く、政権交代でも、馘首（更迭）にはならない。

民主党の主張—政策決定過程の変更と政策の転換

民主党政権が成立して約2ヶ月がたち、何が変わり、何が変わらないのか、そして何が問題なのかを整理する必要があるだろう。

制度との関係と政策との関係の2種類のことを整理しておく必要があるだろう。というのも、民主党は、政策決定過程を変え、その上で、政策の転換をはかるといのが、基本的な主張である。すなわち、政策決定過程の変化を知ること、どのように政策転換がなされるか、予測ができるという構造になっている。もちろん、政策転換を独立に論ずることも可能であるが、政権交代と政策転換の関係が従来通りの理解であることが多いので、この点を明確にしておく必要があるだろう。



自民党政権の間でも、政策の転換がなされてきた。特に、首相が変われば、政策の方向性はそれなりに変化することは、今までも見る事ができた。小泉構造改革や郵政民営化に代表されるが、安倍晋三、福田康夫、麻生太郎と首相が交代することで、徐々に変化してきたことは、記憶に新しい。しかし、前政権の政策を決定的に否定することは難しい。それは、2009年総選挙の時の自民党議員の政策に対する態度にバラツキがあった。例えば、毎日新聞のポートマッチ「えらぼ一と」で行った衆院選立候補者の世論調査を見ると、郵政民営化と政治家と官僚の関係については、自民党の候補者が整理をつけているとは思えなかった。

政権交代とは、大規模な政策転換を可能にする方法である。もっと極端に言えば、政策の終了をも可能にする。このような政策転換の研究が余り発達してこなかったのは日本の特徴であるが、それは、実例が少ないから実証ができにくかったということでもある。

政策転換上の二つの課題

民主党は現在二つのことに直面している。一つには、政策転換を行おうとする時に、「負の遺産」をどうするのかという課題がある。逆に言えば、その「負の遺産」を持ち出すことで、言い訳も可能ということもできる。過去の財政赤字や普天間移設の決定の遅れなどがその例に当たる。第二には、新しい政策を、財政状況が厳しい状況下で行おうとしている。当然ながら、財源をどこに求めるのか、政策の転換や終了を体系的に行うことができるのか。つまり、経済成長期と違い、政策の終了や政策の縮小などの政策転換を多用せざるを得ない状況下にあるといえる。しかし、もう一方では、「バラマキ」とも思われる多数の歳出増を伴う政策を提起している。この矛盾をどう解決するかである。

2. 民主党政権の政策決定過程

脱「官僚依存」の意味

民主党は、政治主導で、脱官僚依存という主張をメインにしてきた。その「政治主導」の意味するところは何か、脱官僚依存は何を指すのかが問われるが、基本的には、「民主党マニフェスト」において、5原則 5策で明確に規定している。

- 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。

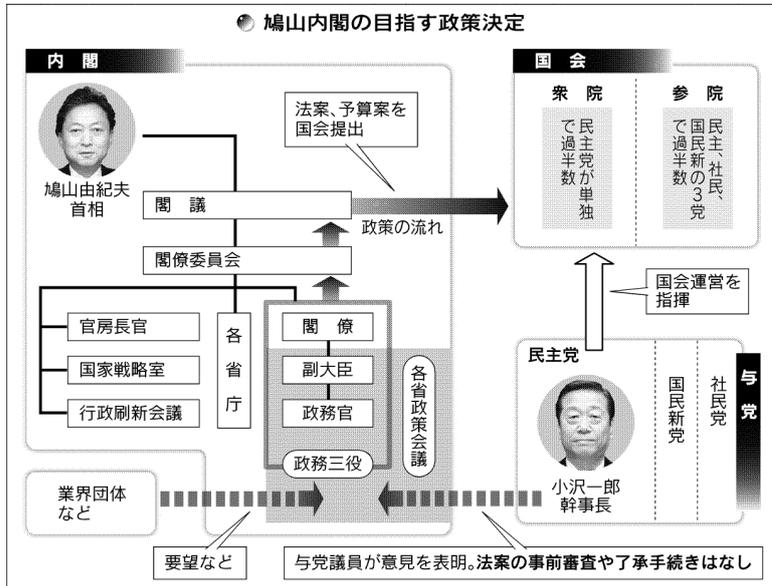
それを具体化した5策を要約すると、次のように政策決定過程を変えることを宣言している。

- 1) 政務三役（大臣、副大臣、政務官）を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。国会議員約100人を政府に配置する。
- 2) 「閣僚委員会」の活用、事務次官会議は廃止、意思決定は政治家が行う。
- 3) 総理直属の「国家戦略局」を設置し、政治主導で予算の骨格を策定する。
- 4) 業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。
- 5) 天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。「行政刷新会議」を設置して、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。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。

内閣の政治主導—各省への政務三役の配置

この中で、大臣、副大臣、政務官の政務三役が「チーム」として各省で働くことは、法改正を伴わずできる。まさしく、ここでいう政治主導とは、内閣の政治主導のことであり、内閣の方針を実行するために、各省に政務三役が送り込まれるという構図で、内閣に各省の代弁者としての大臣が送り込まれるという従来の仕組みを逆転させている。もちろん、その両者は截然と区別はできないが、首相を中心とする内閣側から政治主導で行政を行うという重点の転換がここでのポイントである。もっとも、上記3)と5)の「国家戦略局」と「行政刷新会議」は、新たな立法を伴うものであるが、現在までには、法案はできていない。

それゆえ、「国家戦略“局”」は「国家戦略“室”」として始動している。この「国家戦略室」は、英国の「政策室」(Policy Unit)にならったものといえるが、名称が大仰である。法律の権限がなく、どこまで、当初の意図通りに、実行体制を組むことができるのかが問題であるが、これもイギリスと日本の差があることを理解しておくべきである。



日本経済新聞 2009年11月1日朝刊

英国でのマニフェスト実現の事例

しばしば、1997年のブレア政権の誕生の時に、素早く、マニフェストの実現を行った例として、「イングランド銀行」を財務省から政治的に独立させたことがあげられるが、それは、日本では日銀法の改正に当たる制度改正である。今は首相であるが、当時の財務大臣のゴードン・ブラウンは、労働党が総選挙で勝利した4日後の1997年5月6日にイングランド銀行を短期の政治的なコントロールから自由にするとした。つまり、イギリスでは、日本のように法案を国会で通すのではなく、イングランド銀行、財務省、金融監督庁の相互関係をメモランダムでの処理で済ませていたのである。

イギリスの「政策室」も、ウィルソン首相時代の1974年にできたが、時代の変遷と共に変わってきている。サッチャー時代やブレア時代を、ひとことでまとめることは難しい。民間から採用されたスタッフを中心という一般的傾向はいえるが、イギリスでも、民間からの者の命令にどこまで官僚が従うべきかという論争はあった。

「国家戦略局」、「行政刷新会議」の役割

菅直人担当大臣の下に「国家戦略局」を設置し、政治主導で予算の骨格を策定するという趣旨を生かすためには、既存の「経済財政諮問会議」を廃止し、その機能を「国家戦略局」が担わなければならない。「国家戦略局」という名称だが、外交戦略は担わず、予算編成の実務は財務省が行うとすると、その機能は、まさしく自民党時代の「経済財政諮問会議」である。もちろん、鳩山内閣の基本政策を論ずることになるだろうが、雇用や環境や経済成長戦略が当面の課題だろうか。

また、「行政刷新会議」は、予算のムダや行政の監視がその任務である。とりわけ、「事業仕分け」という手法を使い、公開「査定」を行って、従来の予算や支出のムダをあぶり出すということである。この手法がどこまで成功するのかは、来年度予算編

成そのものとの関係で見る必要がある。次年度ではもっと本格的な事業仕分けに入るといふ予想もある。

3. 内閣・与党一元化とは

政策決定一元化と脱官僚依存の関係

民主党政権は、内閣与党の一元化を非常にこだわっている。このことと、脱官僚依存とは一見していると似ているが、それが、どう関係しているのかを明らかにしておくことも重要であるだろう。

自民党時代の政策決定二元体制

自民党政権時代は、政策決定のプロセスが内閣と与党の二元体制であった。もっと正確にいうと、内閣提出法案でも与党の事前審査・了承を経ないことには、国会へ提出できない慣行が1962年頃には定着してきた。ということは、政策決定上、自民党内での了承がきわめて重要になり、とりわけ、政調の各部会を経ることが関門の第一歩である。

これだけであるなら、党が内閣に対する優位性があることを示すだけにとどまる。決定過程が直列だとすると、前の段階で阻止されると、後の段階に進まないという関係のことをここでは指す。同時に、自民党税調などをはじめとして、政策分野に詳しい議員が形成され、政策ノウハウの蓄積もされてきて、「キャリア2年、族ボス20年」というように、短期で移動するキャリア官僚と、10年、20年の単位で特定の政策分野に関与する議員が登場して、政策上の地位の逆転現象も起きた。

このことは、官僚主導とは直接の関係がないが、政策決定過程が長期に亘る自民党政権の下で次第に制度化され、予測可能性が高まると、その過程の中で活動することが合理的になる。ここにおける制度化と予測可能性の関係は、自民党の部会での了承が行われ、総務会で決定されると、自民党員には党議拘束がかかり、そのことは、多数の議席をもつ与党が法案には賛成することを意味するので、法案の国会の通過は通常は、予想できることになる。

ということは、法案を通過させたい官僚は、部会での説明を勝負所と思うようになるし、うるさ型の議員とは、予算の箇所づけなどで貸し借りが生まれるような関係を築くようになる。

この関係を整理すると、①首相を中心とする内閣のリーダーシップからいえば、党の抵抗があること（すなわち「拒否権力」をもつこと）が、首相や内閣のリーダーシップを著しく削ぐことになっていた。②部会での議員の独自の活動と官僚との制約のない接触は、族議員が発生することを意味する。③このことが、官僚主導を導くというのは、首相や内閣の意思というよりも、各省の意向が族議員を通じて実現されやすくなり、与党プロセスと国会プロセスにも、官僚の果たす役割が大きくなるからである。

4. 政治家と官僚の接触制限

政治主導と官僚の関係

民主党の掲げる政治家と官僚の接触制限の問題では、通常、政治主導とどのような関係があるのか分からないという意見がある。それは、イギリス政治的にいえば、接触のルートとルールが定まっていないことを意味する。つまり、各議員が陳情をさばくために、各省の担当者に直接・間接に紹介したり、法案を通すために、官僚が議員会館をかけずり回ったり、という構図そのものがおかしいということである。それは、族議員の発生を生みやすいし、内閣があずかり知らぬところでの、既得権が固まって

くることを意味する。政・官・業の癒着とか、鉄の三角形とかいわれることは、この部分を指す。

すなわち、接触のルートとルールを定めるということは、議員が直接役所の担当者に接触するのではなく、各省の副大臣を経由したり、陳情受付の窓口を党の中で一本化したりするという問題である。

政治主導における誤解と官僚の役割

政治主導の解釈で、誤解の一つは、官僚の仕事を政治家がすることだと思っている者がいることである。確かに、出過ぎた官僚の行為を政治家が取り戻すことは正しいとしても、本来官僚が行うべきことを、政治家が背負い込むことではないはずである。つまり、正しく指示を出し、その通りに仕事をしているかをチェックすることが重要な点であり、それは、上司と部下の関係一般に当てはまることである。

しかし、具体的には、国会答弁をどうするのかという問題が今出てきている。かつての政府委員は廃止されて、国会での質疑や討論は、基本は政治家同士が行うことになっていて、必要に応じて、参考人が呼ばれることがあるが、その参考人に政府参考人(主に官僚)を含むのかをどう考えるかである。すなわち、必要がなければ、呼ばなければいいということが一般原則である。

しかし、もう一つの疑問である、質問取りをどうするのかということとも関係してくる。国会答弁を行うために、質問者に事前に質問を教えてもらい、その答弁書きを官僚が行ってきた慣行を、どう変えるのかという問題である。これは、日本の官僚が、夜中まで働かざるをえない元凶であり、国会質疑の間はかなりの範囲の者が待機させられることにもつながる。これを解決するには、質問には二種類あり、それぞれの対処を考えておけば済む。つまり、通告付きの質問(Question with notice)と通告無し
の質問(Question without notice)に分け、通告がない場合には、一般的な討論になることは受け入れられるべきである。細かいことを聞いても、意味がなく、別の日に、答え直すことがあってもいいだろう。もう一つの、通告付きの質問は、いつまでに通告するのか(例えば、三日前まで)、日時を決めておくことと、誰が、その質問の答弁資料を作成するのかということを決めておくことが必要である。



つまり、審議の前の晩に質問が出てくると、答弁資料を作成するのは、当然官僚になり、政治家が用意するだけの時間がなくなる。また、官僚の作る答弁資料(briefing material)を大臣たちが使うかどうかは、これまた、その時の事情次第だし、人によって違う。このようなことは、英国だけではなく、議院内閣制の国では共通して行われていることであるので、必ずしも珍しいことではない。そのことが、政治主導の本質的な問題であるとはいえないだろう。

5. 今後の課題

民主党の政策決定過程の方向性と問題点

民主党が行っている政策決定過程の変更は、まだ、すべてが確立したわけではなく、進行中のものを数多く含む。それゆえ、現時点ではどちらの方向に進んでいて、問題点は何かを整理することになる。

「選挙→国会→首相指名→内閣→官僚」のプロセスはかなり明確になった。しかし、まだ、内閣と与党の関係、内閣・与党・国会の関係などは、これから詰めるべきことは多い。つまり、内閣と与党の一元化を図ったら、与党内の部門別会議も政調会長も

なくなり、副大臣の下で行われる「政策会議」がその代替だとすると、与党の国会議員は何をしたらいいのかという「バックベンチャー」（一般議員のこと。イギリスでは、役職に就いていない一般議員が議会で後列に座るので、こう呼ばれる）問題が発生している。

また、与党の議員は、政府提出法案に質問をすることもできないのかという疑問も出てきているが、これは、与党議員にたいしてマニフェストを守るべきという「政党規律」問題が、どこまで及ぶのかということと関係する。すなわち、マニフェストでは十分詰まっていなかった個別法案が提出された時や、総選挙から時間が経てば、当然、マニフェストには書かれていなかったことが数多く国会には出てくる。その時にも、一律「党議拘束」がかかるというのは乱暴な議論である。

一方でまた、アメリカ議会のように何も党議拘束がないというのも議院内閣制としては無責任である。委員会討論が終わり、本会議採決前に、党内議論を経て、「党議拘束」をかけるということが妥当ではないか。

このように、これから制度化を進めるべきことは目白押しである。それが、また政権交代というものなのでもある。

以 上

執筆者紹介

曾根 泰教（そね やすのり） 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 教授

1948年 神奈川県生まれ

<学歴>

1970年 慶應義塾大学法学部政治学科卒業

1975年 同大学大学院 法学部政治学科博士課程修了

<職歴>

1972年 同大学法学部助手

1985年 同大学法学部教授

1990年 同大学総合政策学部教授

1994年 同大学大学院政策・メディア研究科教授

<海外歴>

1974年-76年 エール大学政治学部客員研究員

1983年-84年 オーストラリア国立大学客員研究員

1984年 エセックス大学政治学部客員教授

1998年-99年 ハーバード大学国際問題研究所客員研究員

<主な著書>

『決定の政治経済学』（1984年、有斐閣）

『現代の政治理論』（1989年、放送大学出版振興会）

Political Dynamics in Contemporary Japan (Cornell University Press, 1993、共編著)

『政治学』（有斐閣、1996年、共著）

『日本再編計画』（PHP 総合研究所、1996年、共著）

『変動期の日韓政治比較』（慶應義塾大学出版会、2004年、共著）

『日本ガバナンス』（東信堂、2008年）

『日本の民主主義』（慶應義塾大学出版会、2008年、共編著）