

東京財団ワシントンセミナー

The Challenges Facing the New DPJ Government

(日本の政治ガバナンスと鳩山新政権の課題)

会長・加藤秀樹による寄稿講演録(正文は英語→[こちら](#))

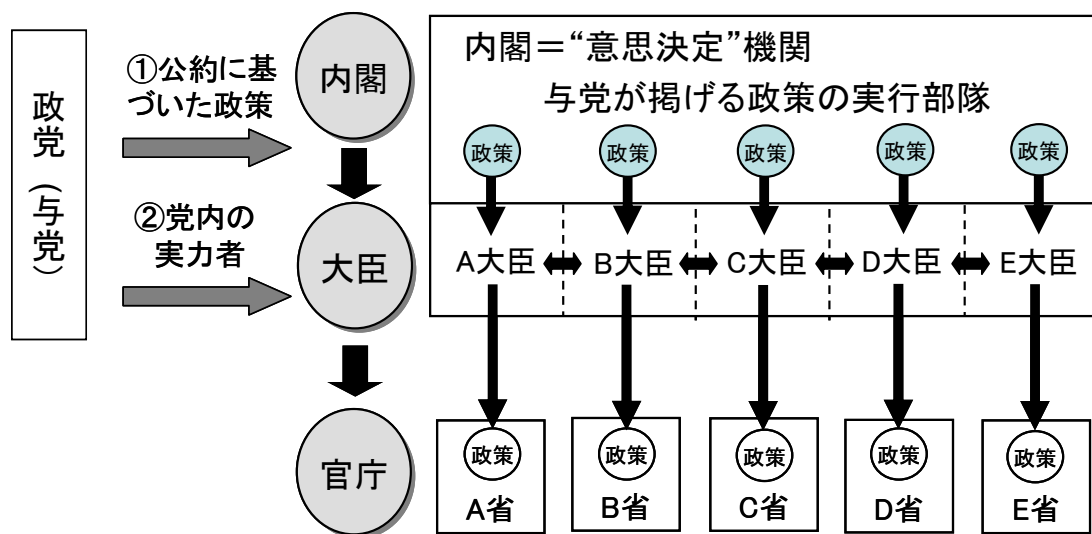
2010年1月15日(金)於:ワシントンDC

東京財団セミナーへようこそ。本日は、行政刷新会議メンバー兼事務局長としてではなく、今日は日本政治における統治の問題についてお話ししたい。というのも、海外ではこのことがあまり理解されていないからである。そこでまず日本における政治のガバナンスについてお話し、次に発足3カ月目の鳩山新政権の現状と展望について触れたいと思う。

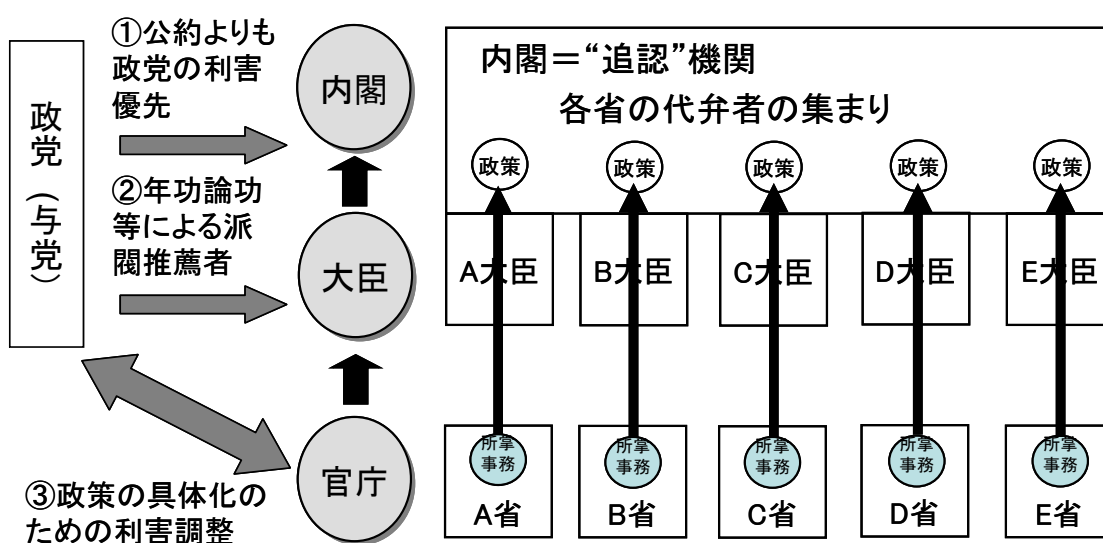
日本における議院内閣制の現状

日本はご承知の通り議院内閣制をとっている。議院内閣制とは、概ね、「政党が政権公約(マニフェスト)を掲げ、選挙の結果議会で多数を占めた政党(または政党連合)が、内閣を組織し、選挙公約で掲げられた政策の責任担当者として任命された大臣が、スタッフとしての官僚を使って、各政策を実行していく」というプロセスから成るが、日本の現状では、その最初のステップで必要不可欠な政権公約が、政党、有権者の双方から軽視され、きちんと作られてこなかったし、それ以降の「政治主導」のプロセスも成立していない。

本来の議院内閣制においては、まず、党の政権公約に基づいた政策があり、それを実現するために党内の実力者が大臣となり、内閣が組織される。そこで国家運営の基本方針や各政策間の優先順位が議論され、その上で各大臣が各省の官僚をスタッフとして使い、政策を実行していく。内閣で国家運営全体の視点から各政策が検討されるため、各省毎の利害は抑えられ、タテ割りや重複行政を排除できる仕組みになっているのである。



しかし、これまでの日本の実情はこれとは大いに異なるものであった。まず官庁があり、その所掌事務でカバーされる分野の政策は、官僚が立案から実行に至るまで「仕切る」実態があり、大臣たちはその上に「乗っている」という感覚と言えよう（就任時の記者会見で、大部分の大臣が、官僚が用意した文章を読み上げていることは、この実態をよく表している）。そして、たいてい的大臣がそれまでの一議員としての主張はどうであれ、大臣になった時からその官庁の従来の方針を推進し、利害や立場の代弁者としての役割を果たしてきた。そのため、本来の議院内閣制が想定しているような大臣間の調整、内閣のリーダーシップは、影をひそめることとなる。これでは、過去の経緯やタテ割りが優先され、大きい政策転換や社会情勢に対する迅速な対応は難しい。



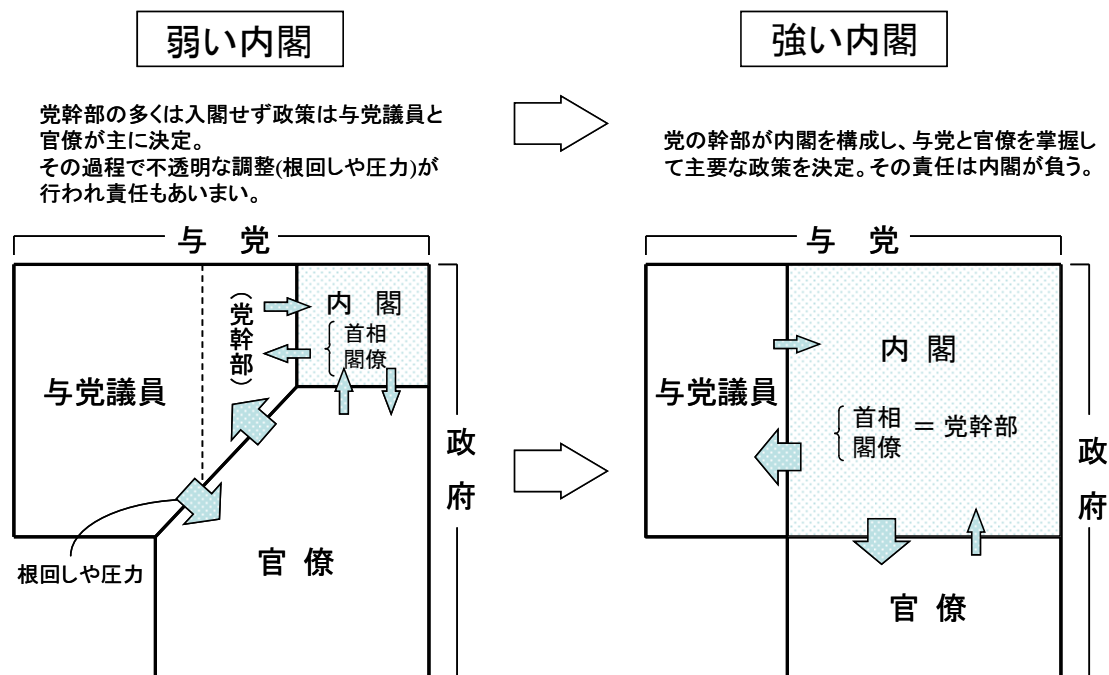
民主党新政権では、各省庁に大臣、副大臣、政務官から成る「政務三役会議」を設置し、官僚がリードしりのではなく、政治が政策の方針を決める体制を整備している。従来の自民政権では、新閣僚はまず官慮からの「ご説明」を受けることから始まっていたが、鳩山政権では副大臣、政務官人事が決まった日の夜には文部科学省で、翌日には厚労省、数日後には国交省、財務省でそれぞれ政務三役会議が開かれ、従来の政治とは異なることを見せつけた。官僚の最高位である事務次官による記者会見を原則禁止したのも、官僚にリードされてきた政策形成のあり方を変えるための施策といえる。

内閣と与党の二重権力構造

もう一つ、内閣の力を弱くし、議院内閣制の機能を果たせない状況を作ってきた原因として、日本の与党と内閣の二重権力構造がある。

本来の議院内閣制では、下図の「強い内閣」のように内閣は与党の政策を実現する実行部隊だ。与党を代表する議員が入閣するため、与党全体の中でも内閣に権力が集中し、閣外

の与党議員が内閣の政策決定に背いたり、ましてや覆したりすることは通常ない。しかし過去数十年間の自民党政権においては、左側の“弱い内閣”のように、閣外の与党議員が内閣以上の権力を持つことが常態化していた。その結果、内閣そっちのけで与党議員（いわゆる党三役、族議員、あるいは党の部会の議員など）と官僚が不透明な接触（根回し、交渉、圧力）を繰り返し、政策決定が実質的に行われることが多い。これは議院内閣制の原則から大いに逸脱しており、政策決定の責任の所在を不明確なものにしている。



二重権力構造を概説すると次の通りだ。自民党の場合、「政務調査会」といった政策の取りまとめを行う部門があり、ここで法案など政府(=内閣)の政策案がチェックされる。政務調査会をクリアした政府案は最終的に総務会で決定され、国会へ提出される。これが与党による「事前審査」であり、他の主要国ではほとんど見られない。この過程で政府案が大幅な修正を受けたり、否決されたりすることも少なくない。政党の政権公約実行のための代表者が作成したはずの政策案を、同じ政党の閣外にある議員が否定するのは、議院内閣制の否定そのものであり、他方で、与党をクリアすれば国会は通ったも同然という雰囲気や定着させたという意味では、国会の形骸化の原因の一つでもある。

各党とも概ね同様であるが、自民党の場合、党内機関の長である総務会長、政務調査会長は、幹事長とともに「党三役」と呼ばれ、党運営の大きな権限を握っている。彼らは政府の政策責任者である大臣よりも様々な面で力を持ち、発言力もある。党三役は法律上、政府の政策決定権も責任も何ら有していないにも関わらず、実質的に政策決定を牛耳ってきた。結果として政府案と与党の考えが対立する場合、大臣が政府案(あるいは政府案の元となる審議会の答申など)に沿って党内をまとめるよりも、党の意向が優先されることが多かった。

鳩山政権、民主党政権になり、この点はだいぶ変わったが、小沢一郎議員はカネと人事、

そして特に候補者選定を握っている幹事長として、内閣の外にいる。そこが最大の権力中枢であるということは変わっていない。候補者選定とカネを握っていれば、政策には当然、影響が大きく行使できるのである。

二重権力構造の結果、内閣は弱くなってしまった。つまり、能力が低くても閣僚になれる、閣僚になっても成長しない、さらにはその結果として、いわゆる世襲議員が非常に多くなる、ということである。あるイギリスの元議員が来て、こういうジョークを言ったことがあった。「そうか、日本の衆議院はイギリスのハウス・オブ・ローズだったのか」と。さらには、そういう弱い内閣と同時に、いわゆる官僚主導、縦割と呼ばれる官庁間のセクショナリズム、政策決定の不透明さがある。これらはすべて、議院内閣制からの逸脱から来ていると言えよう。

以上のような問題は、実は制度上の大きい枠組みの問題ではない。制度をそれほど変えなくても、変えようと思えば変わる。むしろ問題は同一政党内で絡み合っている利害衝突をどう調整していくかということだ。それを変えるだけのパワーが自民党にはなかった。そして、それが民主党にあるかどうか、今から問われていくと思う。

一言で言えば、政党のガバナンスの問題なのだ。民主党はこの問題の所在を十分認識しており、実際にいくつかのことを行っている。例えば一つには、小沢さんは自分は幹事長としての党のマネジメントは行うが、政策には一切口出しをしないと言っている。あるいは政務三役(大臣、副大臣、政務官)が政策を決定することなどである。

鳩山政権の課題

次に、現在起こっていること、それから今後の見通しについて。まず、民主党の統治システム改革である。これは民主党の政権公約の上で非常に重要だったわけであるが、それに対する国民の期待と課題は何かということである。私はこの前の総選挙での民主党の勝利と鳩山内閣に対するこれまでの高支持率は、個々の政策によるものではなく、政治の変化に対する国民の期待だと思う。

日本人の多くは今、安全保障を含めて差し迫った脅威というのはほとんど感じてないと思う。しかし、日常生活における閉塞(へいそく)感と言うのか、非常に社会がリジッドになっている。それに対して「何か変わらないかな」というムードが日本中にあると思う。

その背景はいろいろある。小泉政権以来のいわゆる所得格差の拡大あるいは高齢化に伴う負担増など。ただ、一つ大きいのはメディアの影響ではないだろうか。

日本人の多くは、いわゆる公的なことに対する参加意識がそれほど高くはないし、参加の必要性についての認識も低い。しかし一方で、社会に対する不満はある。その不満は、マスメディアによる、政治や行政におけるさまざまな問題点の描き方に負うところが多い。このため、自分は公的なことに直接参加しないのに、政治家に対して不満をぶつけていっている状況がかなりあるのではないかと思う。

日本で、朝テレビのスイッチをひねると、8時、9時、10 時には、「ワイドショー」と言われる番組が始まり、そこではスポーツも芸能スキャンダルも政治もが同じように扱われており、国

民の政治への不満をあおる感じがある。

事業仕分けとは何だったのか

そういう意味では、一般日本人の関心は政治の変化に向けられたものだと思う。それに対する民主党政権のひとつの答えが、行政刷新会議の創設というわけである。

この会議は、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ために設置された。同会議の最初の仕事は、2010年度予算要求の査定である。「事業仕分け」と呼ばれるいわば公聴会を行い、予算要求があった3000に及ぶ国の事業のうち、450事業について評価を行った。

「事業仕分け」というのは実は、私が今代表をしている Japan Initiative というシンクタンクで7年前から始めたものである。最初は市町村レベルで、それがだんだんと、県レベル、国レベルへと広がった。国レベルでは、2008年8月に当時の与党であった自民党で初めて行い、その後09年6月にまだ野党だった民主党と実施した。

これはもともと予算削減を目的にしたものではなく、市であれ、県であれ、国であれ、行政の事業を一つずつ見直すことによって、その背後にある制度を変えていこうというのが目的だった。

ただ、今の政権は、子ども手当など、非常に多くのことを公約しており、それらの財源を捻出しなければならない状況にあるし、政権が成立した時期が9月で来年度の予算成立まで時間があまりなかったという事情もあり、事業仕分けではまず、制度改革以前に、予算削減が求められたわけである。刷新会議による事業仕分けは、11月11日から27日まで9日間にわたり、一般公開のもとで、3つのワーキンググループがそれぞれ事業評価を行なった。

事業仕分けの特徴の第一は、「外部の目」である。事業評価にあたって外の人間が入っていく。われわれが「仕分け人」と呼ぶ外部評価者には、民間の専門家に加え、民主党の国会議員、各省庁の副大臣・政務官などが含まれている。実際の仕分けは、体育館を使って行われ、こちら側に各省の局長クラスの説明者が座り、向こう側に仕分け人（評価者）が座りいろいろな質問をするというスタイルで行われる。

第二は、評価はすべて公開の場所で行うということである。すべてオープンな場所でやり、それをインターネットで中継したので、日本中の大きな関心を呼んだ。二万人近くの人が仕分け会場を訪れ、さらに連日三十四万人がオンラインで閲覧したという。

私は、事業仕分けが始まる前、鳩山さんに予告をした。「これが始まると、ほとんど日々、野球やサッカーのテレビ中継のようなことになると思う。今日の仕分けの結果というのが毎日、毎日、出てくる、それがスポーツの結果のように新聞で報道されるだろう」。そして現にそうなったわけである。

こうしたことがポピュリスティックといわれることになった所以だろうが、私は実際に行われていた議論は非常にレベルの高いものだったと思っている。事業仕分けによる評価の9割は、

実際の2010年度予算に反映された。今後の取り組みは、今回対象とならなかった事業の評価や、それぞれの事業の背後にある制度について議論を深めていくことである。

FNN産経新聞の合同世論調査によれば、鳩山政権発足直後は68.7%だった支持率が、10月には60.9%に低下したが、発足後支持率低下の一途をたどった歴代政権とは異なり、鳩山政権は11月に少し上昇を見、事業仕分けを実施していた間は、一番高いときで90%近くに上った。このため、仕分けが鳩山政権の支持率を20%押し上げたといわれている。1月に入って、新聞各紙の世論調査で支持率は軒並み50%程度に下落したが、その大きな要因はまちがいなく鳩山首相と小沢幹事長の政治資金疑惑といえよう。しかし、政権は発足後まだ3カ月しかたっていない。事業仕分けで弾みをつけて、国民が望む政治改革へとつなげていけるかどうかはこれからだ。公約を履行する力量が政権にあるかどうか、そこが試されているのだ。

以上で私の話を終えるが、これを実現する上で何が一番大きい鍵になるかというと、鳩山さん個人の能力よりも、一人一人の閣僚がそれぞれに機能するか、そして官邸が機能するかどうかにかかっていると私は思っている。