

中央政府・政党の機能再構築

- マネジメント導入による国政執行機能の強化 -

<目次>

． <u>これからの政治改革の方向性</u> ・・・・・・・・・・・・・・・・	1
改革の方向1．国政と地方政治の分離・・・・・・・・	1
改革の方向2．マネジメント導入による国政執行機能の強化	1
． <u>中央政府の機能強化</u> ・・・・・・・・・・・・・・・・	2
1．『内閣委員会』制度の導入・・・・・・・・	2
2．『(新)内閣府』『首相官房』への中央省庁再改革	2
． <u>政党の機能強化</u> ・・・・・・・・・・・・・・・・	3
1．「政党法」の制定・・・・・・・・	3
2．政党の政策開発能力強化・・・・・・・・	3

<巻末参考図表>

『内閣委員会』導入による政策決定過程の変化
英国「内閣委員会」の構成

2006年4月18日
社団法人経済同友会

I. これからの政治改革の方向性

現在の世界は、グローバル化によるヒト・モノ・カネの国境を超えた移動、インターネットによる情報流通の爆発的増大など、大きな環境変化に直面しており、あらゆる面で「20世紀のストラクチャー」を再構築すべき時にある。バブル崩壊後の長期停滞とも相まって、日本はこうした環境変化への対応が遅れた。だが徐々に政治・経済・社会のイノベーションへの国民の期待は熟しつつあった。

この時期に小泉首相が登場した。不良債権処理、郵政民営化をはじめ過去の政権が手を着けられなかった問題に取り組み、改革の実績を残した。郵政民営化が最大争点となった2005年9月11日総選挙では、政治に無関心と言われてきた若年層も家族や友人と政治を語り合い、投票率は大きく上昇した。批判もあったが、日本の民主主義にとっては間違いなく画期的な出来事であった。小泉改革を通じ、日本の政治は、政治家主導による政策本位の政治という望ましい方向へ向かい始めている。

しかし、利益分配・派閥均衡・官僚主導という古い日本政治が完全に終焉し、『05年体制』と呼べるような新たな政治システムが確立したとは、まだ言えない。小泉首相の退任を待って、再び日本政治の古い体質が復活するようなことがあってはならない。

そのためには、2つの方向で、更なる政治改革の推進が必要である。

改革の方向1 . 国政と地方政治の分離

長年、地域や業界の利害を代弁し、道路や施設建設はじめ、国から権益を誘導してくることが政治家の役割とされてきたため、本来地方で扱うべき問題が国政の場でも大きな比重を占め、それに貴重な時間とエネルギーが費やされてきた。企業に例えれば、支店の日常的な業務から会社全体の長期戦略まで、何から何まで本社の取締役会で議論しているような状態であった。

しかし、今後の日本の政治課題はいずれも個別利害や官庁縦割りを超えた総合的な、いわば「国益」という長期的な観点から意思決定しなければならないものばかりである。

明治以来140年続く中央集権・官僚主導体制を打破し、地方の問題は思い切って地方に移管する一方、国政の場は、国民の生命・財産の保持や、将来に向けて国民の豊かさを維持・発展させる経済運営のあり方など、「国家的な課題」の議論に、政治家の貴重な能力・資源を集中すべきである。

「国政と地方政治の分離」がまず必要である。

改革の方向2 . マネジメント導入による国政執行機能の強化

同時に、国政執行のあり方そのものを変革しなければならない。

日本では、国政にマニフェストが登場してわずか2度の総選挙を経験しただけであり、その定着にはまだ相応の時間がかかるであろうが、特に、「マニフェストという目標達成に向けて、組織をマネジメントする」という意識が、政府と政党に欠けていることが最も大きな問題である。

マネジメントとは、組織をイノベーションしながら、自ら定めた成果目標を達成していく手法を示す。成果目標を持つ組織はマネジメントされていなければ成果を実現できない。企業でも、停滞の時代にイノベーションを遂げた企業とそうでない企業によって、現在、はっきりと業績の明暗が分かれている。

近年、大学や病院などの非営利組織でもマネジメントを採り入れて改革が進められているが、政府・政党も、企業で既に導入されているマネジメントの良い部分を積極的に採り入れることによって、成果実現に向けた、国政執行機能の強化を図らなければならない。

以上、地方分権と国政執行機能の強化は今後の政治改革の両輪であるが、地方分権のあり方について経済同友会では別途、詳細に検討し、提言する予定である。

そこで、ここでは、国政執行機能の強化のための中央政府・政党の改革に焦点を絞って提言を行う。経済同友会ではこれまで政権交代可能な二大政党制、マニフェスト選挙の確立、一票の格差是正、選挙制度を含めた二院制・参議院改革、政治資金の改革などを提言してきたが、これらの課題を実現するためにも、政府・政党の機能強化が必要となる。

Ⅲ.. 中央政府の機能強化

企業では、社長の経営方針が発表され、それに沿って経営目標が提示される。政治の場合、これが国民の信認を得た政権与党のマニフェストに相当する。だが、日本では官僚の力が強く、与党マニフェストでも迅速・効率的に執行されない。もちろん最終的には政治家次第だが、人を得なければ動かないようでは心許ない。また、これまでのような縦割り行政では今後の大きな国家的問題を裁くことはできない。「経済財政諮問会議」はあるが、あくまで経済・財政分野に限られ、またこの場一つしかないため、必ずしも諸省庁を掌握できていない¹。「政権与党のマニフェスト」が「政府のマニフェスト」にきちんと変換されるメカニズムが必要である。

1. 『内閣委員会』制度の導入

政府によるマニフェスト執行体制の強化策として、英国で大きな成果を上げている『内閣委員会 (Cabinet Committee)』の制度を日本でも導入すべきである。『内閣委員会』とは、関係大臣・与党幹部・外部識者による「横串のプロジェクトチーム型閣議」である²。この『内閣委員会』が与党・内閣一体化となった司令塔として、マニフェストに基づき、諸省庁の政策立案・遂行を目標管理する。少人数の関係閣僚で実質的議論を行い、その結果を全体閣議で決定し、関係省庁の大臣・副大臣・政務官・幹部職員に具体的目標を作らせる。それに沿って関係官庁の政策が系統的に配置・実施され、最終的な達成度の政策評価もここでされる。与党のマニフェストで掲げられた、外交・安保、財政・税制から社会保障までの全政策が、『内閣委員会』を通じて、そのまま国家政策に置き換わっていく³。これにより、党の「部会」や官庁の「審議会」は原則廃止する⁴。

『内閣委員会』は省庁別固定ではなく、政権党のマニフェストの内容によって、その都度、編成を変えられるものとする。構成メンバーも法定せず、首相任命で決められるものとし、当然、民間委員が入ることもできる。重要なものは首相が委員長となって直轄する。

企業の場合、中長期テーマを検討する「委員会」、短期の問題を考える「プロジェクト・チーム」、緊急に答えを出す「タスク・フォース」等の組織を設けるが、『内閣委員会』はこれらに相当する。政府の政策決定過程にマネジメントを導入することに他ならない。(巻末図参照)

2. 『(新)内閣府』『首相官房』への中央省庁再改革

現在の内閣府には、事後的に関係各省の意見を擦り合わせするような会議体はあるものの、政策遂行の司令塔になっているとは言えない⁵。総合調整機能という面では、内閣官房との重複感もある。このため、日本で『内閣委員会』を導入するためには、中央省庁の再改革が必要となる。

現在の内閣官房と内閣府の役割を整理し直して、『内閣委員会』を支える事務局組織たる『(新)内閣府』と、あくまで首相個人のリーダーシップ発揮のサポートを使命とした『首相官房(仮称)』に再編成すべきである。

そして、『(新)内閣府』は他省庁の上位意思決定組織」と法律に明記し⁶、現在の内閣府が持つ国民生活行政や沖縄政策などの政策実施部門は、全て他省庁へ移管させる。

『(新)内閣府』は、いわば「国家の経営企画室」として、各省庁の上に立ち目標管理することが役割であり、さほど多くの職員が必要になるとは思われないが、各省庁のキャリア、ノンキャリアの区別無く、意欲と能力ある人材を公募し、転籍させる、政権与党の政治家がそのまま内閣府に入る⁷、という2つの人材供給源により組織されることが想定される。

1 例えば党税調と政府税調のように、同じ問題を扱う会議体が与党・政府内に並存し、それぞれ違う趣旨の提言をするなど、政策決定が一元化されていない。

2 特にサッチャー元首相が積極的に活用し大きな成果を挙げた。政権交代でブレア首相になった後もこの手法は継承され、今や英国における内閣主導の政策実現の中核となっている(巻末参考資料参照)。なお、あくまで内閣(行政府)の組織であり、現在日本の国会(立法府)にある「内閣委員会」とは全く別の概念である。

3 例えば、「経済財政諮問会議」は『経済財政内閣委員会』に、また現在検討されている首相直属の ODA 政策立案の新組織や少子化対策なども『対外経済協力内閣委員会』、『少子化対策内閣委員会』とすることが想定される。

4 但し、選挙区区割の変更など、政治家・政党の利害が直接に絡むものは、政治から独立した主体・機関で行う必要がある。

5 現在の内閣府は、2001年の省庁再編で、主に総理府、経済企画庁、沖縄開発庁を統合させることで発足した。

6 現在の内閣府設置法では、「政府全体の見地からの関係行政機関の連携の確保を図るとともに、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を図る」(第三条)としか書かれていない。

7 英国では与党の政治家が100人以上の規模で内閣に入る。

Ⅲ. 政党の機能強化

中央政府の機能を強化するとして、果たしてそれを担う日本の「政党」がそれだけ信頼に足る存在なのかという疑問が残る。小泉首相は、昨年総選挙を通じ、政策的にまとまった「政党」に向けて、一つの姿勢を示した。評価すべきことであり、一度は通らねばならない過程であった。しかし古い組織を破壊した後、新たな創造は遅れている。マニフェスト作成過程の改革⁸、体系的な政治家育成システムの確立、党員拡充と地域に根ざした地方支部再構築など様々な「政党改革」が必要となるが、ここでは、これまであまり指摘されてこなかったものの極めて重要な意味を持つ2点に絞って提言する。

1. 「政党法」の制定

戦時中に政党活動が弾圧された経験もあって、戦後の日本では政党が「私的結社」であることを強調し、政党の組織・運営について国家が制約を課すことに反発があった。しかし、法人格を有し、政党助成金も受け、また何より、その意思決定が実質的に国を左右することにもなるのに、内部組織や意思決定のあり方等、「政党」の内部秩序規定が無いのは不自然である⁹。企業は、定款自治を尊重しつつも、最低限の組織運営ルールや開示義務が「会社法」で規定されている。政党と内閣の一体化を図るのであれば、政党内部の議論や情報も公開し、有権者に流通させていかねばならない。「政党」にも最低限のガバナンス、ディスクロージャー、内部統制ルールを義務付けるべきであろう。

そこで、現在、幾つかの個別法で規定された政党の記述を集中・独立させ、政党を「公的存在」と認めた上で、必要な内部組織規定を加え、包括的な「政党法」を制定すべきである¹⁰。

これまで「政党は私的団体」と強調してきたことで、「選挙公約はあくまで一私的団体たる政党のものだからそのまま政府の政策とはなりえない、改めて政府として議論することが必要である」などと、政府税調や審議会が設けられて各省庁の意を汲んだ提言が出されたり、また政調会長など党幹部の入閣もはばかれるなど、結果的に政党と内閣の一体化を拒否する口実を官僚に与えている。「政党法」で「政党は公的存在」と明確に位置づけることで、政党と内閣の一体化がより円滑に行われると期待できる¹¹。

もちろん政党内部の運営に国家が過度に介入することは好ましいことではなく、複数政党制を保障し、新規参入を阻害しないよう十分配慮することが前提である。

2. 政党の政策開発能力強化

「政府の経営方針・経営目標」となるマニフェストを、基本的に政党自身できちんと作れるだけの政策開発能力を、政党自身が持つことが必要である。各政党系の「政策シンクタンク」に所属するプロの政策研究者が、先見性ある基本政策を提示し、それを政党内で議論・修正し、マニフェストを作成していけるような体制を確立すべきである。既に幾つかの政党でシンクタンクが設立されつつあることは評価でき、今後の発展に期待したい。

だが、資金的な制約もあり、その成果が実際に現われるのは、まだまだ先のことであろう。

そこで、当面、より即効性ある対策として、無所属議員を除き、政策秘書は全て政党の雇用とし、政党に対して一括して国費を投入する形に変えてはどうか。議員個人に一人ずつ政策秘書を配しても目立った政策立案能力の向上につながっているとは思えず、むしろ折角の力が分散してしまっている。「議院内閣制の日本では政党単位で政策開発する」と割り切れれば、必ずしも、大統領制を採っている米国のように議員個人の政策立案能力向上に固執しなくともよい。また、議員個人に付く場合に比べ、政策秘書の雇用が安定するという利点もある。もちろん目的外への資金流用は厳に禁じておく必要がある。

以上

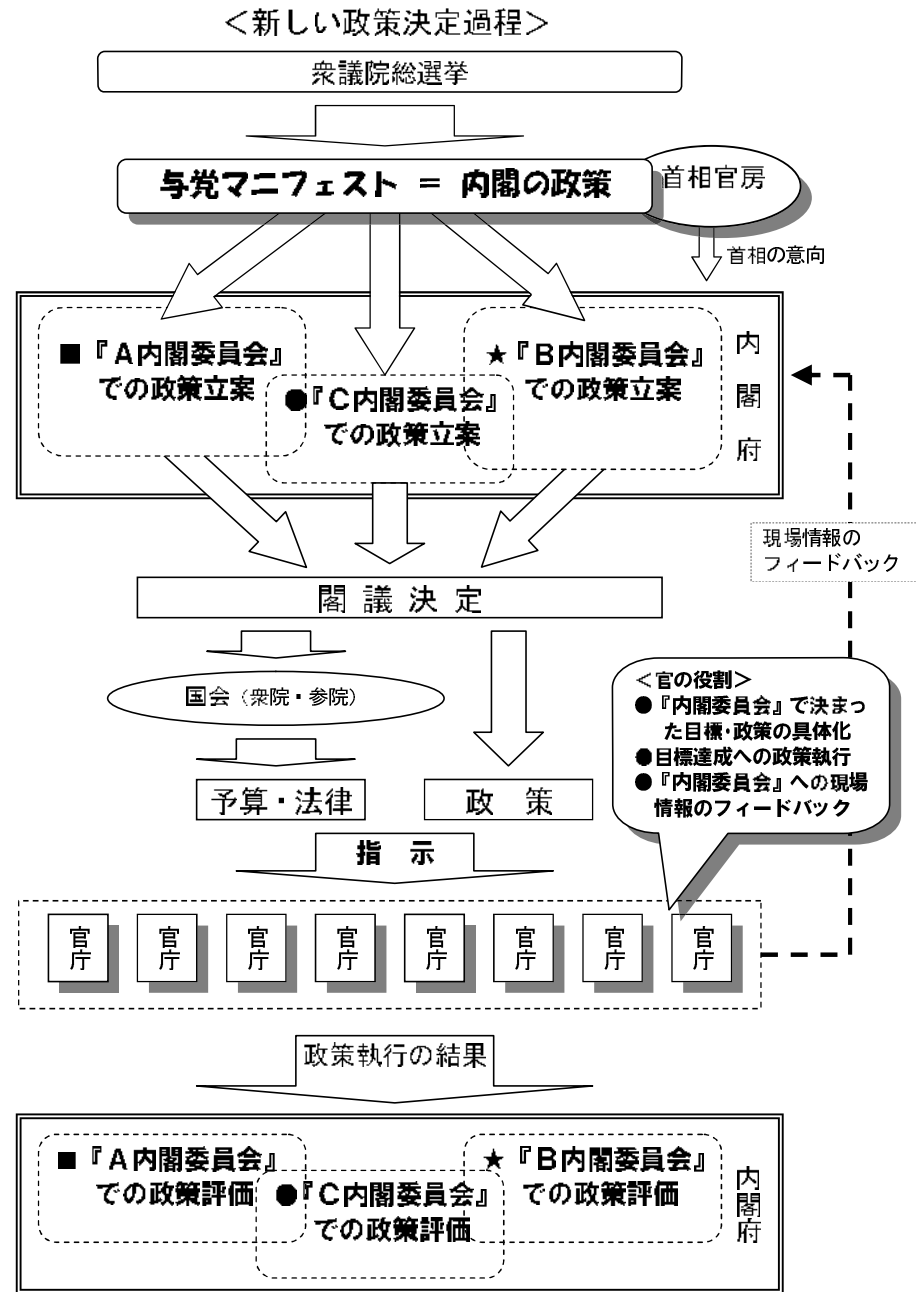
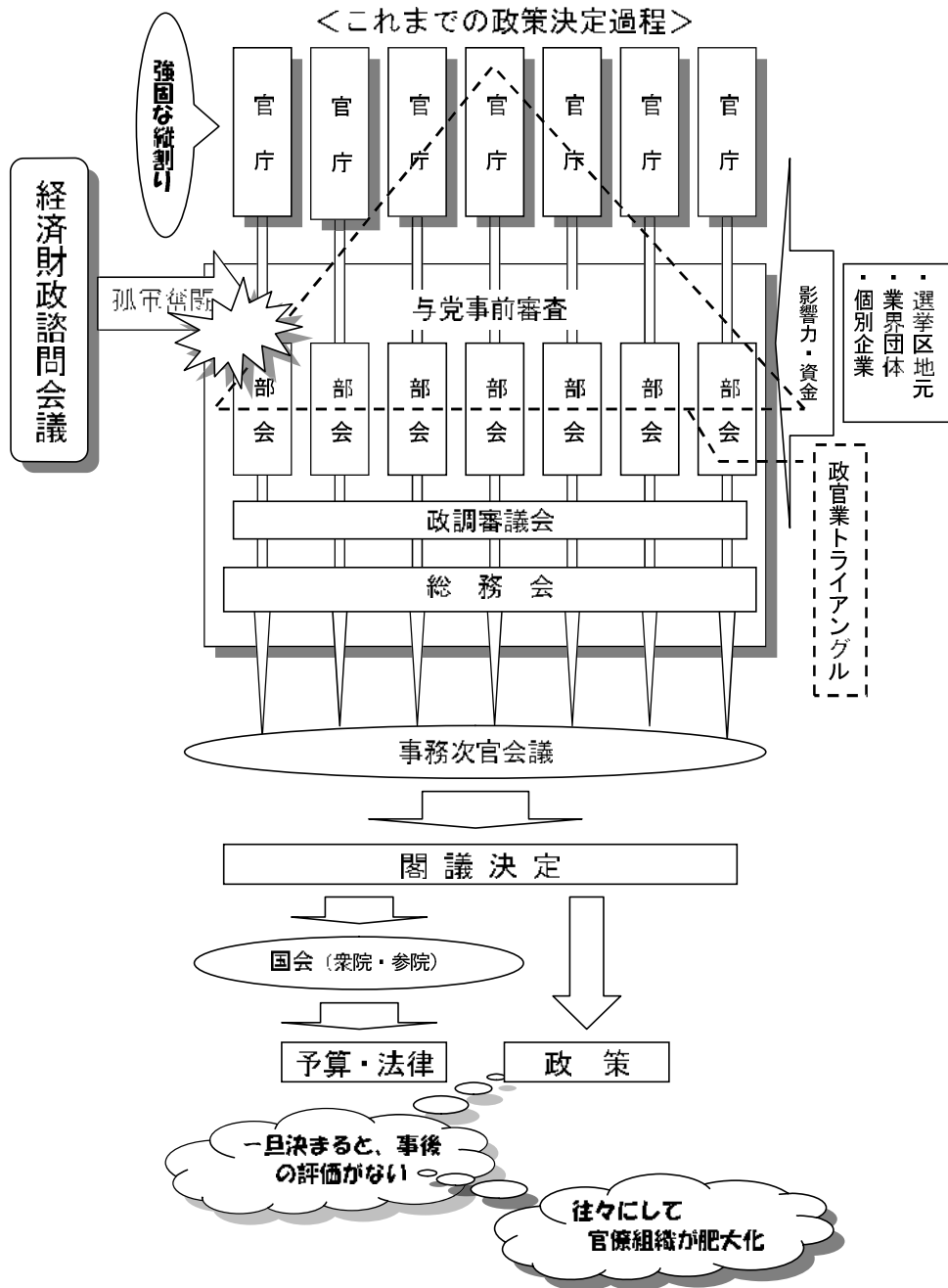
8 例えば英国労働党の場合、2年間かけ、多段階での議論を積み重ね、最終的に党大会でマニフェストを正式決定する。

9 政治資金規正法や政党助成法に、要綱・組織・管理運営等を記した文書の提出義務はあるが、その中身について具体的な規定は無い。政党法人格付与法も、政党の組織・管理・運営については、極めて基本的な事項を除き、原則的に民法は準用されない。

10 諸外国ではドイツ、スペイン、北欧三国、ロシア、韓国などがこうした包括的「政党法」を持つ。

11 与党政治家が大挙して内閣府に入ったり、後述のように政策秘書を政党雇用にして政党に国費を投入するためにも、政党を公的存在と位置づける必要がある。また政党を公的存在とすれば、例えば、党内活動を情報公開法の対象にする、党首選挙に公職選挙法を適用する、個人の支払った党費に税制優遇を与える、なども考えられる。

『内閣委員会』導入による政策決定過程の変化（概念図）



英国「内閣委員会」の構成（2005年5月）

反社会行動に関する内閣委員会*
 政治亡命・移民に関する内閣委員会*
 犯罪・事故被害に関する内閣委員会
 憲法問題に関する内閣委員会
 ・選挙政策下位委員会
 ・情報自由化下位委員会
 ・議会近代化下位委員会
 諜報活動に関する内閣委員会*
 防衛・対外政策に関する内閣委員会*
 ・国際テロリズム下位委員会*
 ・防衛・対応下位委員会
 ・イラク問題下位委員会*
 ・紛争阻止・再建下位委員会
 国内問題に関する内閣委員会
 ・高齢化対策下位委員会
 ・幼児・児童対策下位委員会
 ・地域社会問題下位委員会
 ・法問題下位委員会
 ・保健問題下位委員会
 経済問題・生産性・競争に関する内閣委員会
 エネルギー・環境に関する内閣委員会*
 ・持続的発展に関する下位委員会
 ヨーロッパ政策に関する内閣委員会
 EU戦略に関する内閣委員会*
 住宅・都市計画に関する内閣委員会*
 立法プログラムに関する内閣委員会
 地方・地域政府に関する内閣委員会
 ・政府戦略・成果に関する下位委員会
 National Health Service 改革に関する内閣委員会*
 公共サービス・公共支出に関する内閣委員会
 公共サービス改革に関する内閣委員会*
 規制・官僚制・リスクに関する内閣委員会*
 ・規制責任に関する下位委員会*
 ・査察に関する下位委員会
 学校政策に関する内閣委員会*
 科学・革新に関する内閣委員会
 重組織犯罪・薬物に関する内閣委員会*
 福祉改革に関する内閣委員会*
 ヨーロッパ空域政策・防衛産業に関する内閣委員会
 動物の権利に関する内閣委員会
 世界金融に関する内閣委員会
 オリンピックに関する内閣委員会
 ロンドンに関する内閣委員会
 効率・再配置（政策評価）に関する内閣委員会

<委員構成例：「反社会行動に関する内閣委員会」（計13名）>

委員長：首相
 副委員長：副首相
 委員：労働・年金国務相
 保健国務相
 内務大臣
 憲法問題国務相
 教育・技能国務相
 文化・メディア・スポーツ国務相
 財務事務次官
 法務大臣
 その他

内閣委員会の構成員は、首相が指名する。メンバー数は最小6～最大19人。

内閣委員会が28、下位委員会が16（計44）あり、うち16（約3分の1）で首相が委員長を務める（*印）。首相が主催する内閣委員会では、副委員長を指名する。

内閣委員会、内閣下位委員会は内閣委員会グループが作業を調整。内閣委員会の補佐機構として、公式委員会が存在し、内閣書記官が主催し、関係省庁の役人が情報提供を行う。

委員会活動を進めるに際して、内閣書記官を担当させる。

内閣委員会の会合スケジュールは不定期。

必要に応じて合同の委員会も開かれる。

（資料提供：谷藤悦史 早稲田大学教授）

最新情報は英国政府「内閣府（Cabinet Office）」ウェブサイト参照

（http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/cabinet_committee_business/index.asp）