



国家ガバナンス再構築に向けた提言

～中長期的課題・構造的課題に対応するために～

2022年3月
公益社団法人 経済同友会

目次

I. いまなぜ統治機構改革が必要か	1
II. これからの統治機構に求められる設計思想とは何か	2
1. これまでの統治機構改革がもたらしたもの	2
2. 環境の変化によってもたらされる課題	3
3. これからの統治機構を形作る設計思想	3
III. 日本の国家ガバナンスのどこに課題があるのか	6
1. 企業経営の視点からみたガバナンスのあり方	6
2. 企業ガバナンスの視点を踏まえた現在の国家ガバナンスに関わる課題	7
IV. 望ましい国家ガバナンスを実現するために	10
1. 国家の存在意義・役割を再認識する	10
2. 国としてのビジョン、ミッションを描く	10
(1) 多様な意見を取り込み、国のビジョンとミッションを描く場を作る	
(2) 国家ビジョン、ミッションに対する政党のコミットメントを高める	
(3) ミッション達成に向け、長期的・持続的な合意形成のための仕組みを活用する	
3. 戦略実行可能なリーダーシップの基盤を作る	12
4. ミッション達成に向けた組織・実行体制を作る	12
(1) 国家公務員の仕事の再定義と改革	
(2) 官民間の人材の流動化	
(3) 評価・検証の徹底による無謬性の壁の克服	
(4) 緊急時に対する柔軟な執行体制	
5. 監視・監督・検証による内閣への牽制機能を強化する	14
6. 国民の参画を促進し国家への信頼を高める	14
(1) 政策に関わる質の高い情報発信	
(2) 公共を担う活動への理解促進	
(3) 主権者としての意識を育てる教育	
おわりに	18
2021 年度国家ガバナンス PT 委員名簿	19

I. いまなぜ統治機構改革が必要か

- わが国では、長期にわたる経済的な停滞と、それに伴う国力や国際的な存在感の低下が問題視されている¹。さらに、世界に先駆けて少子・高齢化が進む中、人口動態の劇的な変化に適応し、将来にわたって豊かさや安全を持続していくための方策が大きな課題となっている。
- 昭和後期から平成期にかけて、国内外の環境変化に対応する形で、一連の統治機構²改革が行われた。その改革の主軸は、官僚主導から政治主導・内閣主導への転換を図り、国家としての意思決定・実行力を高めることであった。
- しかし、改革の始動から30年余りを経て、当時の改革の理想はいまだ完全には具現化しておらず、解消されていない問題もある。
- 例えば、政権寿命の長短に関わらず、中長期的な取り組みを要する構造問題の解決は先送りされてきた。人口減少・少子高齢化が加速する見通しの中、財政や社会保障、労働市場に関する本質的な改革は十分には進まず、社会制度の持続可能性が危ぶまれている。
- 問題解決を担う公的セクターの現状も、行政府を担う国家公務員試験の受験者数の継続的な減少や若手官僚の早期離職傾向、司法府を担う司法試験受験者の大幅減少など、人材面で強い危機感を持たざるを得ない。
- さらに、近年、私たちが経験した新型コロナウイルス感染症や、相次ぐ自然災害などのように、前例踏襲では国としての方針決定ができない局面が起きることが予想される。こうしたリスクへの備え、危機・緊急時における政府や地方自治体のリーダーシップのあり方についても課題が明らかになった。
- このように日本の将来を長期的に決定づけるさまざまな課題に、国を挙げて取り組む必要性が高まる中、その中核を担う国家の機能が必要十分であるかどうか、改めて問い直すことが喫緊の課題ではないか。
- おりしも、岸田政権は「新しい資本主義」の実現を掲げ、経済社会の姿を描き直そうとしている。それと並行して、これからの時代を見据えた「新しい民主主義」の実現に向けて、企業経営者の視点から分析と提案を行いたい。

¹ IMD（国際経営開発研究所）による競争力指数では1990年代前半まで世界1位であった日本は、90年代後半から大きく落ち込み、2021年には31位まで低下した。実際に、1990年代以降日本のGDP伸び率は低く、全世界の製造業輸出額に占める日本のシェアは90年代の約15%から約4%まで減少した。最近では、日本の実質為替レートが1970年代の水準まで減価したこと、また日本の平均賃金が韓国を下回ったことも明らかとなった。

² 本論では、立法府・行政府・司法府の三権と主権者としての国民から構成される統治の枠組みを統治機構と言う。

II. これからの統治機構に求められる設計思想とは何か

1. これまでの統治機構改革がもたらしたもの

- 昭和末期から平成期にかけて実行された一連の統治機構改革の帰結が、現在の日本の統治機構である。改革の直接のきっかけは、政治とカネの問題による政治不信の高まりだったが、冷戦終結による国際環境の激変や、キャッチアップ型の経済成長からの転換等への対応も、改革の方向性を決定づける要因となった。
- 改革の主眼は、民意による信託を受けた首相・内閣が、国民の選択という事実を駆動力として強力なリーダーシップを発揮し、政治を行う体制づくりであり、官僚主導から政治主導への転換であった。
- この方向性の下、選挙制度改革によって、候補者個々人の選択から政党・政策を選択する選挙への転換が企図された。さらに、首相の権限や内閣機能の強化、中央省庁再編等の行政改革によって、首相が総合的・戦略的な観点から意思決定をし、自らの主導によって政治を行う体制が整えられた。
- 司法においては、国民にとってより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのある司法を目指し、法曹人口の拡充、裁判員制度の導入等、国民と司法との接点・参画機会を増やす改革が行われた。
- これらの一連の改革は、特に政治主導の確立という点で成果を上げたものの、積み残された問題や改革の狙いと現状との齟齬も残されている。
- 第一に、財政・社会保障、労働市場などの構造的な課題、痛みを伴う改革への取り組みが依然として困難であること等、現在の政治主導の限界が明らかになった。
- 第二に、国会、特に参議院の抜本改革は進展せず、首相・内閣の主導力強化と表裏一体として強化されるべき内閣への牽制機能が十分に働いていない。
- 統治機構改革にとって痛手であったのは、2009年の歴史的な政権交代が期待された効果を上げず、国民の失望を招いたことである。国のビジョンや国論を分ける主要政策に関して、国民に実効性ある選択肢が十分に示されず、改革が想定した本格的な政策論議が起きなかった。むしろ衆参両院の「ねじれ」など、統治機構の脆弱性さえも露呈した。
- 2012年末の自民党主導政権の復活後も政権交代の受皿としての野党の弱体化が続き、機構改革の機能不全の根本要因となっている。このため、政権運営に良い意味での緊張感が欠ける一方、高齢化・人口減少下の経済の中長期ビジョン、危機管理、財政健全化など、中長期的に継続されるべき重要な政策に関する国民的な合意が形作られておらず、一時の世論や政局によって、方針が左右されかねない状況が続いている。

2. 環境の変化によってもたらされる課題

- 平成の改革の背景には、国内外の環境変化への対応という問題意識があったが、変化が加速し不確実性が高まるこれからの時代にこそ、国家の運営がより難しくなると予想される。
- 人口構造が逆ピラミッド型に向かう中で、いわゆるシルバー・デモクラシーの傾向が強まることは、将来世代の利益や社会制度の持続可能性といった長い時間軸を伴う政策決定を今以上に困難にするだろう。
- また、データ・デジタル社会への移行は、社会のあらゆる領域に甚大なインパクトをもたらす。例えば、従来の業種・業界の枠組みに基づく縦割りの利害調整では最適解を生み出せなくなる。
- それに加えて、公共のためのデータ活用と個人の権利保護の両立、世界的な傾向でもあるポピュリズムや分断のリスク、データや情報へのアクセスに対する個人の権利など、民主主義の根幹に関わる新しい問題にも答えを出していく必要がある。
- 近年、私たちが経験している自然災害の頻発やパンデミック等、経済社会活動の継続を脅かすリスクに直面した際の政策決定のあり方、非常時における国や地方の権限・役割についても、改めての検討やそれに基づく備えは十分とは言えない。
- これらの複雑な課題と不確実性の高い環境に対応していくため、国家の機能、特に意思決定、政策執行の能力をどう高め、これからの時代に適した原理・原則を適用していくかがきわめて重大な問題である。

3. これからの統治機構を形作る設計思想

- 過去の改革の成果と今後の社会展望を踏まえ、統治機構のあり方を見直すうえで本 PT における基本的な考え方、いわば設計思想を挙げる。

(1) 必要十分な国家機能

- 民間セクターや地方自治体ではなく、国家のみが担える役割は何かを検証し、これから必要不可欠となる機能を集中的に強化することが必要である。
- 緊張を増す国際情勢、頻発する自然災害、地球温暖化への対応、国を挙げてのデジタル化の推進など、国家がより一層大きな役割を果たすべき領域は多岐にわたる。
- その一方、日本の危機的な財政状況を見るに、ただひたすら国家の役割、機能を肥大化させていくことは現実的な選択肢ではない。ことに近年、補正予算による予算繰り越しなど財政規律のゆるみが顕著であることは将来に対する重大なリスクである。

II. これからの統治機構に求められる設計思想とは何か

- 必要十分な国家機能とは何か、その機能をいかに効率的・効果的に行うかという視点で、統治機構のあり方を決定する必要がある。

(2) 強力かつ適正な政治主導

- 首相・内閣の主導力が、国家の課題解決に向けて適正に発揮され、国民の目から見て真に重要な課題や、人々の生活や社会の持続可能性を長期的に左右する問題の解決にこそ向けられることが重要である。
- しかし現実には、平成の統治機構改革により、首相・内閣のリーダーシップの強化が図られたものの、積年の構造問題は解消されず、社会制度の持続可能性が疑問視されている。
- さらに、新しい政策領域や前例・絶対的な正解のない課題、ルールメイキングを含む国際的な変化・競争への対応が求められ、国家として柔軟かつ機動的な意思決定を求められる場面も増えてくる。
- このように、平成期以上に政治のリーダーシップが重要となる中、強力なリーダーシップの発揮による課題解決とそれに対する牽制・説明責任の仕組みを徹底することが必要である。

(3) 柔軟で機動性ある課題対応力

- 変化が激しく、国家が直面する問題が複雑化する環境において、所与となる正解は存在せず、熟慮を尽くしても全ての人が賛成できることは少ない。加えて、課題先進国である日本は、世界に先駆けて解のない問題に対する答えを探さなければならない。
- 非常事態の下での意思決定も同様であり、機動性・即時性が必要となる場面も生じてくるだろう。
- こうした中、政治・行政に対して過度な無謬性を求めることは合理的ではない。継続的な検証や是正を前提に、仮説に基づく速やかな執行と検証、軌道修正を通じて最適解を追求できること、及びそれを可能にする組織が、国家の課題解決力と社会の強靱性を高める上で必要となる。

(4) 説明責任と評価・検証

- 政治・行政が国民に対する説明責任を果たし、意思決定や政策執行の理由、プロセス、結果を詳らかにすることが不可欠である。
- 上記(3)に掲げたような課題について、首相・内閣に思い切った決定を委ね、政治・行政に機動性・柔軟な対応を求めることは、これからの国家運営にとって必要なことだが、それを無制限に許し、負の側面を顕在化させることがあってはならない。
- そのためにも、とりわけ危機時・緊急時に際して、通常と異なる意思決定・政策執行が必要な場合には、その期限を決めておくことが重要になる。

(5) 多様な視点の包含と国民の参画

- 人々の多様性、つまり、多様な価値観や視点を承認・包摂することが、社会全体にとっての利益・発展につながることを、国家運営の前提とする。
- 現在の日本には、合意形成が難しい問題ばかりが積み残されている。その解決に向けては、多数派の専制があってはならないし、同時に、少数の利害関係者の拒否権が全体の利益を損ねることを許してはならない。
- こうした中、人間社会の多様性を互いに承認し社会全体を成長させていくことがダイバーシティの本質であることを理解し、多様な価値観・視点に基づく意見や、さまざまな立場の利害を踏まえた合意形成が、統治機構の正統性を裏付けることとなるのを前提に国家運営を行う。

Ⅲ. 日本の国家ガバナンスのどこに課題があるのか

1. 企業経営の視点からみたガバナンスのあり方

- 日本の統治機構はこれまでの改革の成果を踏まえてもなお、さまざまな課題を抱えており、Ⅱ. 3.の設計思想で示したような姿を実現するには、多くの改革を必要とする。その解決に向けて、近年、進展著しい企業のガバナンスの現場にいる経営者の立場から、国家ガバナンスにとっても有益な提言を行い、貢献したい。
- 現代の企業組織は、社会で大きな役割を果たしているダイナミックな存在であり、その目的達成のため、多くの経営者は最適な執行とガバナンスの仕組みの実現に日夜取り組んでいる。この企業経営のサイクルを国家のガバナンスを考える一つの視点に位置づけることは有意ではないだろうか。
- 具体的には、まず、それぞれの企業は、何のために社会に存在しているのか、社会においてどのような役割を果たすのかという「存在意義」を明確にし、ステークホルダーに示していく。
- 次に、その「存在意義」を踏まえて、どのような姿を目指して経営に取り組むかという組織としての「ビジョン」を描く。
- そして、ビジョン実現のために達成すべき「ミッション」を明らかにし、それを達成するための、人・モノ・金・情報という有形無形の経営資源の配分や、実行体制を含む「戦略」を策定し、執行する。同時に、執行を監督するための制度・仕組みを整える。
- そうした一連の取り組みや、多様なステークホルダーに対する責任、コミットメントについては、統合報告書、IR、社員や地域社会に対するコミュニケーション等、さまざまな形で説明がなされる。
- 企業は一つの有機体としてこのような経営のサイクルを回している。そのリーダーである企業経営者は、成果創出に向けたサイクルに機能不全はないかを常に注視し、必要に応じてステークホルダーとの関係を調整し、結果に責任を負う。
- 国家の場合、これら複数の段階を、立法・行政・司法という異なるアクターが分担している難しさもあり、企業を同一視することはできないが、目的の達成、課題解決に向けた国家の能力を高めるにあたっては、企業・経営者が培ってきた経験や、企業をガバナンスするための仕組みから、国家の課題を洗い出すことは有益と考える。

2. 企業ガバナンスの視点を踏まえた現在の国家ガバナンスに関わる課題

(1) 変容する国家の存在意義

- 国民の生命・安全・財産を守り、幸福を増進するという、国家の本質的な存在意義は常に変わらない。その一方で、デジタル化、グローバル化の進展や、GAFAM に代表される巨大企業のように、国家を上回る影響力を持つ存在の出現等によって、国家を取り巻く環境が大きく変化している。そうした中、国家の影響力が相対的に低下し、その担うべき役割も問い直されている。

(2) 見えない国家ビジョン

- これまで、さまざまな政権の下で日本の将来ビジョンが議論され、青写真が取りまとめられてきたが、今現在、日本が目指す国の姿やその実現に向けた骨太な政策の軸が、政府によって具体的に示され、社会的に共有されているとは言い難い。
- 高度経済成長期においては、「所得倍増」・「国土の均衡ある発展」等、国民が広く合意できる国としての目標、方向性が設定されたものの、平成期以降はそうした目標設定がきわめて困難になっている。
- そのため、日本が目指す姿、どのような国でありたいかという総合的なビジョンや、それを誰がどのように作り、国民的な合意や実行プロセスに結び付けていくのかが不明瞭である。また、それ以前に、日本が進むべき方向を考える前提となるような、日本の現状に関する国際比較や客観的データに基づく分析についても共有がなされていない。

(3) 定まらないミッション

- 政治・行政の役割は、財政健全化のような複数世代に関わる問題や、規制・制度改革のように既得権に基づく反対論の克服を要する課題について、目指す国の姿に基づいて中長期的な方針を掲げ、持続的に改革を図ることである。
- それにもかかわらず、国会での審議や選挙など、本来、与野党が知恵を競い合うべき場面でも、足元・目先の問題に焦点があたりがちである。そして、社会として向き合うべき「痛み」への対応を避け、本来、政局や党派対立に左右されることなく、国民的な合意形成を図るべき重要課題について、解決の道筋がっていない。

(4) メリハリと戦略性を欠く資源配分

- 戦略の本質は選択と集中だが、現在の政策決定プロセスは、業種・業界やセクターに紐づく縦割りの利害調整、コンセンサスに重きが置かれており、環境変化等に対応して、思い切った方針転換や資源配分が働きに

くい。

- 本来、多様なステークホルダーの意見を踏まえ、決断・決定を下すべき立場にある首相・閣僚も、制度的な制約や政局安定への過度な配慮等により、トップダウンで決断することは容易ではない。結果、時間をかけてさまざまな戦略が作られるものの、十分にメリハリの利いた資源配分が行われなため、個々の分野での成果は限定的なものにとどまる。
- メリハリの利いた資源配分を行うためには、意思決定と表裏一体の要素として、資源配分先それぞれの進捗・結果の検証や、国家による主導・資源投入の期限、縮小・撤退に関する判断基準を予め決めておくことが重要である。
- しかしながら、首相・閣僚の頻繁な交代や、府省庁における定期的な人事異動の慣習等により、掲げられた目標達成のために、進捗確認と効果検証をしつつ、政策執行における不断の改善を繰り返す試み、つまり、PDCA サイクルが有効に機能しているとは言えない。このことが、さまざまな戦略が華々しく喧伝されても、その多くが竜頭蛇尾に終わりがちな要因となっている。

(5) 魅力を失う組織・疲弊する人材

- 戦略実行を担う組織・人材については、行政府、特に中央省庁を中心に、重大な問題が生じていることが明らかになってきた。
- まず、国家公務員総合職の志望者数の継続的な減少と若手官僚の早期離職傾向など、有為の人材を公共セクターに惹きつける魅力が低下し続けている。この傾向は司法分野でも同様であり、現在の司法試験制度が導入された2006年以降、受験者数は減少の一途をたどっている。
- また、データ活用・デジタル化のような新しい専門性を要する領域や、環境エネルギー、経済安全保障のように民間の活動に対する実践的な知識が不可欠な分野等、伝統的な行政人材の専門性だけでは対応できない課題が増えていく。
- さらに、前例や無謬性の重視に過度に縛られる組織風土、組織の壁を越えた連携の難しさ等、今般の新型コロナウイルス感染症への対応を通じて明らかになった課題も、円滑で効率的な執行の妨げとなっている。

(6) ステークホルダーとの希薄な関係

- わが国においては、国民という国家ガバナンスの主要なステークホルダーの統治行為に対するエンゲージメントが乏しい³。国際比較で見ても選

³ 国際比較調査グループ (International Social Survey Programme : ISSP) による2014年の調査データを日本若者協議会・室橋祐貴代表理事が分析したところ、過去1年間に投票以外の政治参加をしたことがある人の割合が日本は全世代で諸外国よりも低い (「経済同友」2021年2月号)。

Ⅲ. 日本の国家ガバナンスのどこに課題があるのか

挙以外に国民と政治との接点は多くなく、その選挙でさえも国政・地方ともに投票率は低迷している。

IV. 望ましい国家ガバナンスを実現するために

- 時代の転換点にあたり、国家のガバナンスに関連する課題は多岐にわたる。執行とガバナンスの専門家である企業経営者の視点から、集中的な改革を期待する分野と方策について考えを示したい。

1. 国家の存在意義・役割を再認識する

- 国家が何のために存在するのか、国民一人ひとり、日本で生きるすべての人々の生活にとって、国家の機能・役割がどのような意味を持っているのかを、環境の変化に応じて改めて問い直し、社会に共通認識を作っていくことが必要である。
- そのためには、これまでに挙げてきた国家ガバナンスに関する様々な課題の解決に、立法・行政・司法に関わる当事者それぞれが真摯に取り組み、統治機能の働きによって、国民の豊かさや幸福が増進し、安全が守られていくことを、国民が実感できるようにすることが重要である。

2. 国としてのビジョン、ミッションを描く

- 人々の豊かさ、幸福、安全という普遍的な価値をベースに、世界、地球環境（持続可能性）、次世代との関係も視野に、日本が目指す国の姿が描かれ、共有されていることが必要である。
- また、そうしたビジョンを描くだけではなく、その実現に向けた具体的な方策について、足元から中長期に至る取り組みが特定され、不可欠な改革や戦略の実行が長い時間軸で継続されることを担保する必要がある。
- そのための改革のプログラムは下記のとおりである。

(1) 多様な意見を取り込み、国のビジョンとミッションを描く場を作る

- 中長期的な観点から国としてのミッション、取り組むべき課題を社会、国民が広く共有し、特定するには、現在の利益のみにとらわれない議論の場、特に、まずは公的な場が必要となる。
- 立法府においては、党首討論等にその役割が期待されるが、うまく機能してはいない。主権者を代表する国会にこそ、国のビジョンについて審議をする場が求められる。その際、そのような役割を担うのは参議院ではないだろうか。長期的な国益と多様な国民の利益のために議論をする場、真の「良識の府」として参議院を機能させるため、党派色や政局の影響を排する方向での改革が求められる。
- 具体的には、参議院の権限・運用を見直し、参議院議員は入閣せず、また参議院では首相指名を行わないなど政権との距離を確保することや、

参議院における党議拘束の緩和、国会法を廃止し、両院それぞれに独自の運用を法制化すること等を改革の主眼とすべきである。さらに、世代、ジェンダー等を超えた多様な民意を反映することを参議院の存在意義と位置づけ、議員の資格・選出方法も見直すべきである⁴。

(2) 国家ビジョン、ミッションに対する政党のコミットメントを高める

- 国家としてのビジョンやその実現に向けた中長期的・構造的課題の解決に向けては、国民に複数の選択肢が示されることが肝要である。そのため野党に期待される役割は大きいが、実際には、整合性・実行可能性のある国家ビジョンや実現策を示し得ている政党は稀少である。
- そのため、政策論争と政権を巡る競争に臨める政党を複数育てることが必要である。例えば、個々の政党に、党としての綱領等を通じて、国家の存在意義や目指すべき姿に対する考え方、総合的で整合性ある政策体系を明示することや、候補者・議員の育成に責任を負うことなどを義務付けることや、そのためのインセンティブを整えることも考える必要がある⁵。

(3) 長期的・持続的な合意形成のための仕組みを活用する

- 長期的な取り組みを要する課題や国の基本方針に関わる重要政策については、閣議という政権単位のコミットメントを超え、より長期にわたって継続する決定・合意が必要である。
- そのため、課題の軽重や目標達成に要する時間軸に応じて、閣議決定に加えて、政党間合意や法制化等の手法を活用するため、一定のガイドラインを設けることを提案する。
- 先の、社会保障制度改革においては、改革の工程や具体的なプログラムを盛り込んだプログラム法の策定が、有効に機能した⁶。同様に、国がミッションとして定めた課題については、プログラム法化を義務付け、長期のコミットメントを確立すべきである。

⁴経済同友会政治改革委員会「『令和の政治改革』の起動に向けた問題提起～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～」(2021年8月4日)では、参議院改革を提言した。具体的には、政権との距離の確保、党派性の緩和のために参議院議員は入閣せず、参議院では首相指名を行わないこと、参議院における審議については党議拘束を緩和し、党内での事前調整を抑制すること、国会法を廃止し、衆議院法および参議院法に分割することなどを提言した。

⁵経済同友会政治・行政改革委員会では「『政党法』の制定を目指して～日本の政党のガバナンス・『政党力』向上のために～」(2013年5月17日)では、政党ガバナンスのあり方を規定した政党法の制定を提言した。例えば、政党の定義規定として綱領があること、党首選挙の一定程度の統一化、政党交付金の使途等について同法で規定すべきとした。

⁶「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」。

3. 戦略実行可能なリーダーシップの基盤を作る

- 戦略の策定においては、最終的には、リーダーが責任を持って決断し、意思決定をする必要がある。不確実性の高い時代において、これからのリーダーシップに求められるのは、客観的事実やデータに基づく意思決定と、その決定の根拠・政策の目的について説得力を持って粘り強く国民に語り、伝えることである。
- 特に、急激な環境の変化や、必要な情報が十分に入手できない状況での意思決定が必要になることを想定するならば、特に重要なことは、どのような選択肢の中から、何を根拠に決定を下したか、選択の結果、求める成果と想定される影響・リスクは何かを、国民にわかりやすく、オープンに伝えることである。そして、環境の変化によって、一度決定されたことが状況に合わなくなった際に、無謬性にこだわるあまり継続されるようなことが起こらないよう、予め、政策の実施期限や見直しの手続きを定めておくことが重要である。
- また、国家運営のリーダーたる首相・閣僚が、既得権や現状維持圧力に屈せず、環境変化に対応しながら戦略的な見地から決定を下すためには、リーダーシップの基盤が安定しており、成果追求のための時間が担保されていることが重要である。
- そうした観点から、首相・内閣の判断に、次の選挙に向けた力学が過度に働く状況を是正するために、諸外国の制度・運用を参考に、国政選挙時期を政治戦略的に使うことを制約するルールを検討すべきである。

4. ミッション達成に向けた組織・実行体制を作る

(1) 国家公務員の仕事の再定義と改革

- 国の運営において、立法・行政・司法を担うさまざまな組織に、ミッション達成に適した有為の人材が集まることがきわめて重要である。公共セクター、特に、組織の疲弊と人員逼迫、志望者の継続的な減少が最も懸念される中央省庁が、人材面での訴求力を取り戻すため、多方面にわたる改革の推進が必須となる。
- 中でも、国家公務員を取り巻く環境の転換が急務である。一生を通じて一つの組織に帰属し、同じ仕事を続けることを前提としてきた時代の組織運営から脱却するため、取り組むべき課題は多い。例えば、個々の行政組織が担う業務量・範囲の見直しから、個人が成長を実感したり、望むならば専門性を蓄積できたりするようなキャリアパス、働き方・業務プロセスや組織マネジメントの改善と処遇等の大々的な見直しが必要である。
- また、その一環として、国会運営に対する官僚の役割や担うべき業務、議員・政党と官僚との接触に関するルールの規定等、官僚が中立的に専

門性を発揮できる環境を作る必要がある⁷。

(2) 官民間の人材の流動化

- 急激な社会の変化や、社会課題の多様化・複雑化に行政組織が対応するため、官民間の人材の流動性を高め、多様な能力・ノウハウを公的セクターに取り込むことが必要になる。
- 特に、伝統的・内生的な行政組織の人材育成では培うことのできない知識、スキルを早急かつ継続的に取り込むため、民間からの出向や経験者採用を活性化するとともに、中央省庁全体に一定数の外部人材を呼び込むための数値目標も設定すべきである⁸。
- 同時に、中央省庁から他省庁、地方自治体、企業など民間セクターへの人の流れを生み出すことで、官僚が組織外で学び、それを改めて本業に活かす機会を拡大するとともに、将来的な組織間連携の基礎となる人的ネットワークの強化を図る必要がある。
- 企業経営者としては、中央省庁、地方自治体への出向をはじめ、セクターの壁を越えた人材の往来を支援することなどによって、行政組織やソーシャルセクターなど、「公共」を担うプレイヤーを広く強化する役割を果たしていきたい。

(3) 評価・検証の徹底による無謬性の壁の克服

- 行政組織が、前例や無謬性を重視する組織文化や行動規範による硬直性を克服し、機動性・柔軟性を高めるためには、政策立案から実行プロセス、成果に対する評価・検証と説明を徹底する必要がある。
- その前提となるのは、政策・社会課題に関わる統計や、データの整備・集約・拡充である。仮説を立て、実行し、その結果を検証し、必要に応じて軌道修正や撤退を決定するような、アジャイルなプロセスを中央省庁に導入するためには、分析のためのデータ基盤の整備とオープン化、EBPM 手法の導入、「走りながら修正する」新たな政策執行のあり方に関するガイドラインの策定を進めるべきである⁹。

⁷経済同友会行政改革委員会「「人材のサーキュレーション」を切り口とした行政の変革を～新しい時代をリードできる行政能力の構築に向けて～」(2021年6月11日)では、マネジメント機能の強化、人事評価制度の体系的な整備と処遇への適正な反映、国会対策など政官関係の是正を提言した。

⁸経済同友会行政改革委員会「「人材のサーキュレーション」を切り口とした行政の変革を～新しい時代をリードできる行政能力の構築に向けて～」(2021年6月11日)では、組織の多様性に関する数値目標(企業など民間セクターや地方自治体等、中央省庁以外の組織で勤務経験を有する人材の割合)の設定、経験者採用の拡大に向けた制度の改善・拡充、幹部職・管理職の公募拡大、官民人事交流の拡大等を提言した。

⁹経済同友会デジタル政府・行革PT「デジタル・ガバメント推進に関する提言ーデータを中心とした国家価値創造に向けてー」では、「証拠に基づく政策立案(Evidence Based Policy Making: EBPM)」の一層の推進を提言した。

(4) 緊急時に対する柔軟な執行体制

- 自然災害、コロナ禍のような緊急事態において、通常的意思決定ラインや手続きを超えた対策が講じられるよう、平時においてこそ熟慮を重ね、緊急時の政策執行体制を制度化する必要がある。
- まずは、緊急・危機対応として平時の対応から切り離すべきこと、平常の執行を継続・維持することと、それぞれの執行に対する責任・権限の所在を明らかにしておくことが重要だ。
- 例えば、特定の事態に際しては、複数の府省庁に分散する権限や執行機能を首相・内閣の直下に集約し、組織横断的に運用することや、国会での事前審議を経ない形での意思決定を可能とする。その一方で、そうした特殊な対応を緊急時の体制を敷く期限や、特殊な対応を打ち切る際の基準、通常の組織運営に復帰する契機を明確に定めること、事後の報告・検証を義務付けることが不可欠である。

5. 監視・監督・検証による内閣への牽制機能を強化する

- わが国は議院内閣制を採用しており、衆議院で多数を占める与党から組織される内閣が重要な政策決定を主導する。この内閣の主導力を強化する一方で、政策決定・執行の適正さに対する監視・監督・検証等の牽制機能を働かせることも必要になる。
- 特に、民意を代表する国会において、参議院がこの機能を担うことが期待されるが、本格的な参議院改革の実現には時間を要するため、改革に向けた議論の開始と並行して、その他機関の機能拡充を進める必要がある。具体的には、独立性の高い会計検査院による検査や、総務省の行政評価・監視の機能・体制の強化が必要である¹⁰。
- また、司法には、正義・衡平の実現、個人の権利・利益の救済という本質的な役割を原点としつつ、国内外の動向や国民全体の価値観・意識の変化に対する鋭敏な反応と更なる研鑽とが求められる。

6. 国民の参画を促進し国家への信頼を高める

- 民主政治の理想的な姿は、主権者としての自覚を持った、多様な国民の参画に支えられた政治である。そのため、さまざまな社会課題とその解決に向けた選択肢、政策決定プロセスに対する責任を理解した主権者の層を厚くしていく必要がある。国家の側に、存在意義とビジョンの提示が問われる一方で、国民にもそれぞれの国家観が問われている。

¹⁰ 経済同友会行政改革委員会「中央政府の再設計」（2007年4月9日）では、現在の会計検査院を再構築し、新たな政策・会計デューデリジェンス組織として新設することを提言した。

(1) 政策に関わる質の高い情報発信

- 自ら考え、判断できる国民を増やすためには、政策課題に関する客観的な事実やデータに基づく質の高い発信を、政治家、各府省庁等が拡充することが必要である。
- 新型コロナウイルス感染症に対応する中で、地方自治体、民間団体などさまざまなアクターが連携して、感染者数の推移や関連データをリアルタイムで分かりやすく発信した。これと同様に、国民的な合意を要する重要な政策課題についても、国民が判断・選択できるための情報の開示が必要である。
- 開示される情報は、専門家ではない国民にとってもわかりやすく、信頼に足るものでなくてはならない。そのため、政権とは距離を置き、偏りのない立場で分析・検証を行う組織の役割が重要になる。例えば、本会が提言した独立財政機関の設置に関心が集まっていることは、データやファクトに基づく政策論議に対するニーズの現れではないか。
- また、そうした情報分析・発信の前提として、社会に偏在するデータを公共の利益のために活用するための基盤整備、ガイドラインやルール形成等が不可欠である。この点について、政府は自らの責任において、時間軸を明確にして取り組みを推進する必要がある。

(2) 公共を担う活動への理解促進

- 国民の声を政策形成プロセスに取り込む手段として、中央省庁等による審議会や各種有識者会議が設けられているが、実態として、多様な国民の声を反映する仕組みとしては不十分と言わざるを得ない。特に、年齢構成上、少数派にならざるを得ない若者世代等の利害が十分に反映されているとは言い難い。
- そのため、世代を超え、中長期的に運用される重要政策の決定にあたっては、審議会等に若者世代の意見を反映させる仕組みを導入する必要がある。また、多様性の反映という観点から、例えば参議院改革の一環として、議員構成に年齢層別に一定の枠を設定することを検討する¹¹。

(3) 主権者としての意識を育てる教育

- 幼少期からの教育課程にも、主権者としての素養やリテラシーの形成に資する指導、プログラムを織り込む必要がある。
- 社会で生きていく普遍的な素養として、歴史観や国際的な視座の涵養、哲学・リベラルアーツなどが、教育の各段階において織り込まれる必要

¹¹ 経済同友会政治改革委員会「『令和の政治改革』の起動に向けた問題提起～参議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～」(2021年8月4日)では、多様性を担保する上で適切な属性等を考慮した上で、その象徴として「女性議員」や「若者議員」といった特定の枠を複数設定し、政治参画の機会を制度的に担保する仕組みの検討を提言した。

ある¹²

- それに加えて、これからの時代に特に重要になるのは、主権者としての主体的な学びを支援する教育である。例えば、統治機構に関する座学の知識だけではなく、社会的な課題・問題に関心を持ち、適切な情報源にアプローチし、必要な情報を集めて自ら考えて意見を持ったり、膨大な情報の質を見極めて使いこなしたりするための訓練である。同時に、社会の一員、社会課題の当事者として、自ら解を考え、導き出そうとする姿勢を涵養することも必要となる。

<IV まとめ：主な改革分野と時間軸>

- 本提言で掲げてきた改革課題には、現行制度の下ですぐに着手できるもの、中長期的な視野に立って議論をし、合意形成をする必要があるもの、双方が含まれている。
- 国内外に、国家としての早急な判断・対応を要する課題は多い。国家の課題解決能力を発揮し、高めていくための改革は待ったなしである。中長期的に、広範な議論を要する課題を前に立ち止まることなく、将来を見失せた議論と現状の改革に同時並行的に取り組むことを求めたい。

現行制度の下で着手できる事項	
事項	本提言IV章での対応部分
● 重要政策に関する政党間合意、プログラム法等の法制化に向けたガイドラインの整備	2 (3)
● 首相・閣僚、政治家によるリーダーシップの発揮（根拠に基づいた意思決定と国民への説明）	3
● 行政組織における業務見直し、働き方・業務プロセスの改善、組織マネジメント向上、処遇是正	4 (1)
● 国会運営に対する官僚の役割、議員・政党と官僚との接触に関するルール策定	4 (1)
● 官民間の人材の流動性の向上（行政組織の経験者採用・人材交流の拡大、数値目標の設定等）	4 (2)
● データ基盤の整備とオープン化、EBPM 手法の導入、アジャイルな政策執行のためのガイドラインの策定	4 (3)
● 緊急事態における意思決定・権限の運用に掛かる規定、ルール策定	4 (4)

¹² 経済同友会政治改革委員会「主権者教育の充実で、あるべき民主主義の実現を一健全な社会を次世代に手渡すために」（2019年4月15日）では、初等教育課程から主権者教育（シティズンシップ教育）を導入すること、主権者教育を実践できる教員の確保、質の高い・教材・副教材の提供等を提言した。

IV. 望ましい国家ガバナンスを実現するために

<ul style="list-style-type: none"> ● 会計検査院による検査、総務省の行政評価・監視の機能・体制の強化 ● 審議会等への多様な意見反映の仕組みの導入、参議院に年齢層別の枠を設定 	<p>5</p> <p>6 (2)</p>
中長期的な制度改革を視野に、検討を開始すべき事項	
事項	本提言IV章での対応部分
<ul style="list-style-type: none"> ● 国家の存在意義を問い直し社会に共通認識を構築 ● 国のビジョン・ミッションを議論する場の設定 ● 国会改革（党首討論等の拡充） ● 「良識の府」として参議院の抜本的改革 ● 政党改革（綱領の作成要件、候補者・議員育成責任の義務付け等） ● 政策課題に関連する客観的事実やデータに基づく質の高い発信、国民が判断・選択をするための情報プラットフォームの構築 ● 教育改革（主権者育成の観点から見た教育課程の刷新） 	<p>1</p> <p>2 (1)</p> <p>2 (1)</p> <p>1、2 (1)</p> <p>2 (2)</p> <p>6 (1)</p> <p>6 (3)</p>

おわりに

- 経済同友会は、これまでも、立法（政治）・行政・司法、それぞれに関し、多岐にわたるテーマを取り上げて提言を行って来た。今回はそうした蓄積を踏まえながら、三権を包含する「国家ガバナンス」を総合的にとらえた時、ステークホルダーの一員として、企業・経営者ならではの立場で貢献できることは何かという観点で、課題の分析と提言に取り組んできた。
- 昭和の終わりから平成初期に始まった一連の改革を振り返り、また、不確実性が高まる現在・将来を見通しながら議論を進める中、論点は、首相・内閣の権限、政党のあり方、政治的な問題と司法の関わり、そして、われわれ日本人の国家観など、きわめて多岐にわたった。
- そうした中から、企業経営のサイクル、企業のガバナンスになぞらえる形で国家運営に関わる課題を抽出し、国家ガバナンスの現状、目指すべき姿、ポイントとなる改革課題を分析し、構造化した。
- 世界を見わたしてみると、日本は相対的に社会の安定が保たれており、豊かで良い国だと言える。しかし、国内外の大きな変化と不確実性にさらされる中、現在の世代が享受している国のあり方を次世代に引き継ぎ、将来世代の選択肢を狭めないためには、今、ここでさまざまな課題を克服しなければならない。そのためには、個々の課題解決に取り組むことと並行して、国家ガバナンスという根幹に立ち返り、国家のあり方や機能の検討、是正に取り組むことが不可欠である。
- パンデミックによる緊急事態、国際的なルールメイキングへの参画、国家公務員を取り巻く環境の転換といった目下の課題への対応においても、国家ガバナンス上の問題が表出しており、対応は喫緊の課題である。
- 企業経営者という立場から見て、特に強調したいのは、国家ガバナンスを担う人材面での危機である。公益・公共を支えることを共通の目的に据えた官民間の人材の往来・流動性の促進を主導することや、社会課題・政策課題に関するわかりやすい発信、主権者と政治を結ぶ場の提供など、さまざまな形で経済同友会としての展開を検討・立案していく。

以 上

2021 年度国家ガバナンス PT 委員名簿

2022 年 3 月現在
(敬称略)

委員長

秋 池 玲 子 (ボストン コンサルティング グループ 日本共同代表)

委員

出 雲 充 (ユーグレナ 取締役社長)

稲 野 和 利 (野村ホールディングス 顧問)

川 本 明 (アスパラントグループ シニアパートナー)

幸 田 博 人 (イノベーション・インテリジェンス研究所 取締役社長)

渋 澤 健 (シブサワ・アンド・カンパニー 代表取締役)

菅 原 貴与志 (ANA総合研究所 上席法務顧問)

鈴木 和 洋

高 野 由美子 (オリエントランド 取締役副社長執行役員)

田 代 桂 子 (大和証券グループ本社 取締役 兼 執行役副社長)

長 尾 裕 (ヤマトホールディングス 取締役社長 社長執行役員)

堀 井 昭 成 (キャノングローバル戦略研究所 理事 特別顧問)

宮 地 伸 二 (AGC 取締役副社長執行役員 CFO, CCO)

森 浩 志 (三菱UFJ銀行 取締役常務執行役員 CLO)

山 中 雅 恵 (パナソニック コネクティッドソリューションズ社 常務)

以上15名

事務局

樋 口 麻紀子 (経済同友会 代表幹事サポート室 部長)

三 浦 雅 央 (経済同友会 代表幹事サポート室 マネジャー)

新 川 浩 介 (経済同友会 政策調査部 マネジャー)