

平成 22 年 6 月 1 日

## 「真の政治主導」の実現に向けて

民主党政権の「誤った政治主導」により、我が国の統治の根本が危うくなっている。民主党は、これまでの我が党の政権運営を「官僚主導」と決めつけ、全否定するような政権運営を実施している。しかしながら、我が党は、基本的に政と官の役割分担を踏まえた上で官僚を指揮し、政治主導で政策を推進してきたのであり、思い込みに基づく一方的な非難は当たらない。ただ、過去において一部、官に十分切りこめなかった部分があったことは否定できず、その点については真摯に反省する必要がある。

そこで、あるべき政治主導について、当PTがすでに発表した「『政治主導』の在り方に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理」（3月31日）等を参考に、我が党の基本的な考え方を示し、これまでの政権運営の在り方を検証しつつ、今後我が党がめざす「真の政治主導」の姿を展望する。

なお、本報告は、政権交代後の民主党が「政治主導」として行ってきた制度改変やそのための主張に対する我が党としての応答（反論）として取りまとめたもので、ここで取り上げた項目は、基本的に、昨年12月に公表した「『政治主導』の在り方に関する緊急提言」添付の「『政治主導』に関する論点对照表」に対応している。

これ以外の項目も含めた、我が党としての「真の政治主導」実現のための総合的な制度改革については、本報告を踏まえて、党内関係機関での議論を経て、結論を出すべきである。

自由民主党政務調査会

「政治主導」の在り方検証・検討PT

# 目次

I. 「真の政治主導」についての基本的考え方 .....	1
1. 三権分立(政府と与党との関係) .....	1
2. 政府内での政治家と官僚との役割分担 .....	1
II. これまでの我が党の政権運営の総括 .....	2
1. 反省し改善すべき点 .....	2
2. 今後も堅持すべき点 .....	3
III. 「真の政治主導」の具体的なあるべき姿 .....	4
1. 政治のあり方 .....	4
2. 官僚制のあり方 .....	5
3. 国会のあり方 .....	6

## I. 「真の政治主導」についての基本的考え方

真の政治主導（あるべき政治主導）の姿の根幹をなす、①政府と与党との関係、②政府内での政治家と官僚との役割分担、に関する我が党の見解は次のとおりである。

### 1. 三権分立(政府と与党との関係)

日本国憲法が採用する立憲主義は、「民主（国民主権原理）」と「自由（三権分立原理）」の二つの基本原理に基づく。すなわち、①国民代表によって構成される国会が内閣（政府）を創出し、政府・与党一体となって政策決定を行う。②与党（及び野党）は、政府と相対的に独立した立場から、政府を不断に監視し、議員立法・議員修正により政策決定を補完する。

すなわち、「政治主導」における政府と与党との関係は、「緊張感のある協力関係」とでも言うべきものでなければならず、与党の政府に対する「無条件の協力」や「一方的な従属」であってはならない。

### 2. 政府内での政治家と官僚との役割分担

政務三役等として政府の構成員となった政治家は、党の政権公約に基づき、政治主導による政策運営を行うことが最大の課題である。そのためには、「政策決定の責任者」として重要な政策決定を自ら行うだけでなく、必要に応じて官僚を適切に使いこなす「官僚の管理・監督責任者」としての役割も求められる。「官僚の排除＝政治主導」ではない。なお、「官僚を適切に使いこなす」とは、政治家が官僚の一切を支配することを意味するものではない。公務員の中立性は尊重されるべきであり、政治家は、公務員の人事への「恣意的」な介入を行わないよう自制しなければならない。

他方、官僚は、中立・客観的な立場で時の政権運営を支えることがその職務である。すなわち、官僚には、政治家が政策決定をするに際して、行政の専門職としてその素材となる客観的な判断材料を提示するとともに、決定された政策を忠実に遂行することが求められる。その際、その決定された政策について国民に説明責任を果たすとともに、それによる結果責任を負うのは、当然のことながら、官僚ではなく政治家である。

## Ⅱ. これまでの我が党の政権運営の総括

### 1. 反省し改善すべき点

以上の基本的な考え方に照らせば、これまでの我が党の政権運営のうち次の部分については、真摯に反省し改善しなければならない。

#### ①政策決定手続の硬直性

我が党の政権運営下においては、閣法の提出について、与党において事前にその内容を審査をし、その了承を得るものとされてきた。これは、政府の政策決定を与党として監視・補完するためのものであり、政党政治のあるべき姿として大きな意義を有する。

しかし、その最終意思決定機関である総務会において、党則上は過半数による議決と定められているにもかかわらず運用で全会一致を原則としてきた等、手続が硬直化していたことについては、一部に批判があった。

#### ②政務三役の機能不全

我が党の政権運営下においては、残念ながら、政務三役が、各府省における政策決定の要として、一丸となって重要課題に対処するための前提を欠いていた。すなわち、「各府省の政策決定はすべて大臣が行う」との思い込みが政治家・官僚の双方にあったため、政務三役の間に明確な役割と責任の分担が設けられず、特に政務官は将来のための「勉強ポスト」として扱われていた。

現在の民主党政権では、個別問題への対応には数多くの疑問があるが、政務三役の間に一応明確な役割分担が見られる。その枠組みは、参考にすべきである。

#### ③予算編成その他の政策決定過程の硬直化

我が党の政権運営下においては、予算編成その他の政策決定にいわゆる「族議員」が関与し、様々な個別分野における多様な民意を反映した利益調節機能を果たしてきた。このようなシステム自体は、「右肩上がり」の経済成長時には一定の機能を担っていたと言えるが、財政事情が厳しくなり、予算全体に「横串」を刺して統括・調整する等の政策判断が求められる時代になってからは、その縦割り構造による硬直性が逆に桎梏になってきて、効率的な予算編成や制度横断的な政策形成が阻害された、との批判がある。

#### ④官僚主導の党・政府間調整

我が党の政権運営下においては、政務三役が、自ら責任を持って行うべき与党・政府間の政策等の調整を、往々にして、官僚任せにしてしまうことがあった。その結果、官僚がいわゆる「族議員」との緊密な関係を利用して実質的な政策決定に関与することを許してしまい、「官僚主導」と呼ばれても仕方のない状態に陥ることもあった。

#### ⑤党による政府に対する監視機能の不全

我が党の政権運営下においては、官僚が党に判断を求めてきた事項については十分に監視機能を果たしてきたと言えるが、他方、党の側から積極的に政府に乗り込んで行って、行政執行の実態を監視することは必ずしも十分ではなかった。国民の批判を受けた官僚の「天下り」問題は、その象徴的な事例の一つである。

この点、民主党が「事業仕分け」で一定の成果を上げていることは、その手法等への疑問はあるものの、評価すべき部分もある。

## **2. 今後も堅持すべき点**

しかし、我々は、我が党の政権運営のすべてが誤りであったという論に与するものではない。次のような事項については、今後とも堅持するべきと考える。

### **①部会を中心とした「平場」での活発な議論**

部会を中心とした「平場」の会議において、各議員が、当選回数<sup>か</sup>の多少にかかわらず、また、幹部の顔色をうかがうことなく、自らの知見と国民の意見を基に自由闊達<sup>か</sup>な議論を展開させることができる風通しの良さは、我が党が誇るべきものである。より深い議論と議員の専門性の一層の向上のため、今後もこの良き慣行は続けていくべきである。

### **②政策決定手続を通じた党による政府の監視**

前述したように、閣法提出に当たっての全会一致原則による与党の事前審査制度の硬直性については、一部、批判があったことは事実であるが、しかし、与党が党内での議論を通じて政府の活動を監視することは、三権分立・権力抑制の観点から重要である。同時に、それは、特定分野の政策に通じ、政治主導の力量を持った「エキスパート（専門家）議員」を輩出する基盤でもある。政府外与党議員が政府の政策に無条件に従うことは、「真の政治主導」ではない。

### **③行政執行における中立性・公平性の遵守**

我が党の国会議員は、ひとたび政府に入れば、「全国民に対する行政を預かる立場」にあることを理解し、民主党政権の「陳情一元化」策のように、自党の支持者だけの意見を聴き他の声を無視するような姿勢に出ることはなく、広く反対会派からの陳情も全く同様に受け付ける等、「行政執行における中立性・公平性」を遵守する姿勢を示してきた。

なお、民主党政権においては、各府省の副大臣が、与党議員だけを対象とした「政策会議」を主催し、政府の政策を説明している（党政調廃止の代替措置と説明されている）。政府が特定の政党にのみ便宜を図ることを目的とした会議を開くことは、行政の中立性・公平性の観点から問題があるのではないかと。我が党は、このような会議は、これまでどおり、政調各部会のようにあくまでも党主催の会議として行う。

### **④真摯な話し合いによる合意形成**

我が党は、国会運営においても、与野党の真摯な対話により円満な合意形成を図ってきた。これは、まさに日本国憲法の基本原理である「民主」と「自由」の双方の表れである。

民主党は、野党時代の姿勢とは正反対に、「自由」（権力抑制的姿勢＝野党・少数会派への十分な配慮）なしの「民主」（数がすべての多数決民主主義）一辺倒の国会運営を行っているが、これは議会制民主主義の否定に等しい。

### Ⅲ. 「真の政治主導」の具体的なあるべき姿

以上を踏まえて、「真の政治主導」の具体的なあるべき姿について、我々は、次のように考える（以下の項目は、基本的に、昨年 12 月公表の『政治主導』の在り方に関する緊急提言」添付の『政治主導』に関する論点对照表」に対応）。

#### 1. 政治のあり方

##### ①与党と内閣との関係（「一元化」か「穏健な二元化」か）

民主党の主張する「英国型の政府・与党一元化」は、三権分立原理を含む成文憲法を持つ我が国法体系との関係からはその整合性に問題があることや、英国内ですら最近では批判的な見解が多数であること等に照らして、導入すべきではない（当の民主党政権では、党幹事長が入閣しない等「不完全な一元化」であるばかりか、逆に、政務調査会を廃止し、幹事長に権力が集中するシステムになっている）。

むしろ、政治に国民の生の声を反映させるため、与党の政府からの「相対的独立」を前提とした「穏健な二元化」は維持すべきである。その際、縦割り構造による硬直性の弊害に批判があったことの反省に立ち、案件に応じて、関係部会を横断したPTによる審議・検討等の機動的・総合的な政策形成及び行政監視を行うものとする。

##### ②陳情のあり方

先に『政治主導』の在り方に関する緊急提言」で主張したとおり、陳情を制限することは憲法の趣旨に反する。政治主導の下でも「公務の公平性・公共性」は遵守すべきであり、我が党としては、陳情は広く国民に開かれた制度であるべきとの見解に変わりはない。

##### ③政務三役の役割

政務三役が、各府省の政策決定の要、また、政府と国会との調整役として、大臣を中心に常に意思疎通を図りながら「チーム」として行動することができるよう、適切な役割と責任の分担の下、有機的に機能しながら官僚を指揮し、政治主導の政策決定の強化を図る。

##### ④政府入りする議員の員数

政治主導の政権運営のためには専門的知識と意欲のある議員が政府の一員として働く必要がある反面、あまりに多数の議員が政府の一員となることは、英国で批判されるように、議員が議会の一員として権力抑制の観点から行政監視機能を発揮することを妨げる。

我が党としては、両者の調和が図られるよう、政府入りする議員の員数を設定する。

##### ⑤国会議員のあり方

日本の国会議員は、英国の政府外与党議員（いわゆる「バックベンチャー」）と異なり、それぞれが「全国民を代表する」（憲法 43 条 1 項）存在として、個々の案件に関して自主・自立的に判断することが求められている。政府の決定に無条件に従う単なる「採決要員」となることは、国民の意思に反する。

##### ⑥政党職員の政府職員への採用・行政府の顧問について

民主党政権は、「政府・与党一元化」のために党政調を廃止し、代わりに多数の政党職員（政調職員）を政府職員として採用し、政策決定に関与させているが、行政の中立性・

公平性の観点からは極めて問題がある。

また、民主党政権の顧問には、落選議員や元民主党議員の首長が多数含まれる。政策決定に際して専門家・有識者の意見を聴く必要があることは当然だが、政治主導の名の下に、いたずらに政治任用職を増やし、恣意的にこれを運用すべきではない。

以上のいずれの場合についても、政治任用のポストとその権限を明確にするとともに、その恣意的運用をチェックするための国会による審査・関与、さらには守秘義務の厳格な遵守のための体制整備等の対策は不可欠である。

## ⑦官邸機能の強化

政治主導の政権運営に当たっては、総理の手足となる官邸機能の強化は必須課題である。我々は、過去にも内閣総理大臣補佐官の増員など官邸機能の強化の方策を講じてきたが、より機動的、機能的な運営が可能となるよう、一層の強化に取り組む。

## ⑧「内閣総理大臣の顔が見える」予算編成

我が党政権運営下の予算編成過程がいわゆる「族議員」主導の硬直化したものと化していたとの反省に立ち、党内での「平場」での十分な議論を積み重ねた上で、かつ、政府においては内閣総理大臣が十分なリーダーシップを発揮して、与党によって支えられた「内閣総理大臣の顔が見える」予算編成を行うべきである。

そのためには、経済財政に関する骨太の基本方針をあらかじめ定めるなどして、夏以降時間をかけて政策議論を積み重ねるべきである。

## 2. 官僚制のあり方

### ①事務次官等会議について

事務次官等会議は、官僚主導の象徴として批判されたが、同時に、政府全体の情報共有機関でもあった。そのため、民主党政権誕生による廃止後、官僚が職務遂行に必要な情報すら得られない「情報過疎」となっている。

政治主導において政務三役等が官僚を活用する前提として、両者の円滑な意思疎通・情報の共有を可能とするための仕組みが必要である。

### ②幹部公務員の位置づけ及び公務員の人事権

政治主導を実現するためには、政務三役等が、官僚を適切に管理・監督しなければならないが、同時に、公務員には「公務の公平性・公共性」の確保も求められる。今後は、この双方の要請を踏まえて、幹部公務員の位置づけを早急に改革する。その際、政治任用が人事権の「恣意的な濫用の隠れ蓑」とならないよう、特に留意する。

### ③天下りの根絶と人事管理の抜本的改革

公務員の再就職は、優秀な公務員の有効活用に加え、人件費の増大や組織の高齢化・硬直化を防ぐ意義を有してきた面がある。しかし、いわゆる「天下り」には、官民癒着の温床、税金の無駄遣い等の問題があり、断固根絶されるべきである。そのためには、「天下り」を廃止した場合の給与体系、退職時期を含めた人事管理全体について、早急に検討を加え、抜本的な改革を進める必要がある。

### ④いわゆるリボルビング・ドア制について

現在、「官民人材交流」制度等は存在するものの、実際の流動性は諸外国に比べて著しく乏しく、急激な社会状況の変化への対応が遅れる一因となっている。

今後、政務三役等の活動を的確に支えるためには民間での幅広い職務経験が不可欠であり、守秘義務を担保した上で、現職出向を拡大するなど、官民の人材交流を活発化すべきである。

### ⑤官僚の記者会見

記者会見は、各省庁の政策責任者たる政務三役が原則として行うべきものである。

しかし、技術的な事項や、細かなデータについての説明の補足は、国民の知る権利を保障する観点からも認められるべきである。

### ⑥政官の接触について

政府外議員と官僚との自由な接触が、いわゆる「族議員」と官僚との緊密な関係を通じて官僚主導の土壌となったとの批判があるが、議員の政策形成、行政監視機能の発揮のためには、行政の専門職としての官僚からの情報入手は必要不可欠である。一定の適切かつ現実的なルールの下に、今後とも、政官の接触は認められるべきである。

## 3. 国会のあり方

### ①内閣法制局長官の答弁禁止について

先に『政治主導』の在り方に関する緊急提言」で主張したとおり、政治的恣意による安易な憲法解釈の変更を防止するため、準司法的な性格を持った内閣法制局長官に対して、国会議員の自由な質問の機会が確保される必要がある。

### ②政府参考人制度の廃止及び「意見聴取会」の創設について

民主党政権は、国会審議の活性化のため、政府参考人制度を廃止するとともに、これに代わるものとして新たに委員会審議と切り離れた「意見聴取会」を新設しようとしている。

国会議員同士の議論が審議の中心であるべきことは当然である。しかし、現場の実態等については実務に精通した官僚に質問の方が審議の充実に資する上、質問者の意向を無視して、政府が一方向的に答弁者を制限することは望ましくない。政府参考人制度は、その運用において改善すべき事項はあるが、廃止すべきではない。

### ③議員立法について

議員立法・議員修正は、立法府の一員たる議員の本質的な役割の一つであり、政府の政策決定を補完する重要な手段でもある。実際、我が党政権下では、多数の与党議員提出案が成立した。「政府・与党一元化」の名の下に立法府の立法権限を縛るのは、議会制民主主義を否定する発想である。

### ④通年国会の導入について

民主党の参院選公約原案等に掲げられた通年国会の導入には、与野党による政争の永続や、効率的な行政の阻害のおそれがある。また、英国の通年国会のように、政府による国会日程の決定を前提とするのは、三権分立を採用する我が国には受け入れ難い。現行の会期制の中で、より実質的、機能的な国会運営を目指すべきである。