

政治主導の確立を目指して

～政府の政策決定過程における政治主導の確立 のための内閣法等の一部を改正する法律案～

内閣委員会調査室 くぼた まさし
久保田 正志

平成21年の衆議院選挙に向けて作成された民主党のマニフェストでは、政策決定における「政治家主導」、「政治主導」の確立が大きな柱であった。9月16日に就任した鳩山総理大臣は、政治主導に定義について、「官僚依存」を排し、「政治家自らが汗をかき、最終的な結論、意思、政策に関して政治家が責任を取る」ものと述べている¹。そのような「政治主導」を確立するための体制を整備するものとして、本法案は本年2月5日に国会に提出された。本稿では、法案提出の経緯、法案の内容を紹介し、今後の方向性を概観する。

1. 法案提出までの経緯

本法案の目的は、「政策決定過程における政治主導の確立」であるが、官僚依存を排するという面において、以前から必要性が指摘されてきた「官邸（内閣）機能の強化」と重なる部分が多い。

官邸機能の強化の経緯については本誌300号の論文に詳述されているが²、今回の法改正に関連する官邸機能強化のための措置としては、まず、省庁再編に先行して平成8年になされた内閣総理大臣補佐官の創設（制度発足時は3人以内、省庁再編と同時に5人以内）がある。

この後、平成9年12月、当時の橋本総理の下で省庁再編を論議した行政改革会議は、「最終報告」で、内閣機能の強化として、①「内閣」自体の機能強化、②内閣総理大臣の指導性の強化、③内閣及び内閣総理大臣の補佐支援体制の強化、の3点を指摘した³。

これを受けて、省庁再編に先行して平成10年に、③に当たるものとして、内閣官房副長官の2名から3名への増員と内閣危機管理監の設置がなされた。そして、平成13年1月の省庁再編時においては、①に対応するものとして内閣府特命担当大臣の設置等総合調整機能を発揮するため措置が、②としては内閣法（昭和22年法律第5号）第4条第2項で内閣総理大臣が閣議で案件を発議できることの明記が、③としては内閣官房の体制強化と内閣府の設置がなされている。

なお、内閣官房の強化に係るポストの新設・増員については、内閣官房副長官と内閣総理大臣補佐官は国会議員の就任も可能としているが、国会議員の就くことができないポストも多く、「政治家を任用する」という意味での「政治主導」の推進はそれほど進まなかった。この点については、平成11年7月に成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政

策決定システムの確立に関する法律（平成11年法律第116号）」において政務次官を増員し、さらに省庁再編後は副大臣等として22人、大臣政務官等として26人の国会議員を各府省に登用することが可能となる措置がなされた。

その後も政治主導のために政治的任用が可能なポストを拡大する、あるいは国会議員が政府内で就くことのできるポストを増やすという構想は進み、平成20年に自民、公明、民主の3党合意による修正で成立した「国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）」では内閣に国家戦略スタッフ、各省に政務スタッフ（いずれも特別職）のポストを設けて政治的任用を可能とし、これらの職については国会議員が就くことも可能とすることとした。しかし、国家戦略スタッフ・政務スタッフの制度を具現化するため平成21年に麻生内閣の下で提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案」は衆議院の解散に伴い廃案となっている。

同年の衆議院選挙における民主党のマニフェストは、政権構想として「五原則」を掲げ、原則第1で「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」に転換するとし、原則第3で「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」として政治主導・官邸主導への転換を示した。そして、これらの原則をより具体化した5策では、第1策で「政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する」とし、第3策で「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」とし、第5策で「国民的な観点から、行政全般を見直す『行政刷新会議』を設置」するとした。

9月16日に発足した鳩山内閣では、国家戦略担当大臣及び行政刷新担当大臣をそれぞれ任命した⁴。同日閣議決定した「基本方針」では、「本当の国民主権の実現」、「内容のともなった地域主権」を政策の2つの大きな柱とし、「国政の運営を、官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新」するとした上で、「縦割り行政と呼ばれる各府省の垣根を壊し、省益や局益ではなく、国益・国民の利益、さらには地球規模での視点に立って国政を運営する」ために総理直属機関として内閣官房に国家戦略室を設置し、「官邸主導で、税財政の骨格や経済運営の基本方針などを決定」するとした。また、総理の主宰で「行政刷新会議を開き、政府のすべての予算や事業を見直し、税金の無駄使いを徹底的に排除するとともに、地方にできることは地方にゆだね、真の地域主権国家を築くための改革を推進」するとした。

これを受けて9月18日、内閣総理大臣決定に基づき「国家戦略室」が、閣議決定に基づき「行政刷新会議」がそれぞれ設置された。その後、国家戦略室は国家戦略担当大臣の下で予算編成の在り方の検討等を行い、行政刷新会議も担当大臣の下で平成22年度予算編成に向けた「事業仕分け」を11月に実施するなどし、政治主導・官邸主導の政策決定を行っている。その一方、従来、経済、財政、予算編成の基本方針を調査審議していた内閣府の経済財政諮問会議は9月15日に民間議員4人が退任した後、事実上、停止状態となっている。

本法案は、内閣官房等における政治的任用制度を拡充するとともに、国家戦略局と行政

刷新会議に法律上の位置付けを与える等のため、2月5日に国会に提出された。

なお、民主党マニフェストにあった「政府に国会議員約100人を配置」するために副大臣及び政務官を増員すること等を内容とする内閣府設置法（平成11年法律第89号）と国家行政組織法（平成23年法律第120号）の改正、政府特別補佐人から内閣法制局長官を除くための国会法（昭和22年法律第79号）改正等は、別途、議員立法によって措置されることが見込まれている。

2. 法律案の内容

（1）内閣官房への国家戦略局の設置

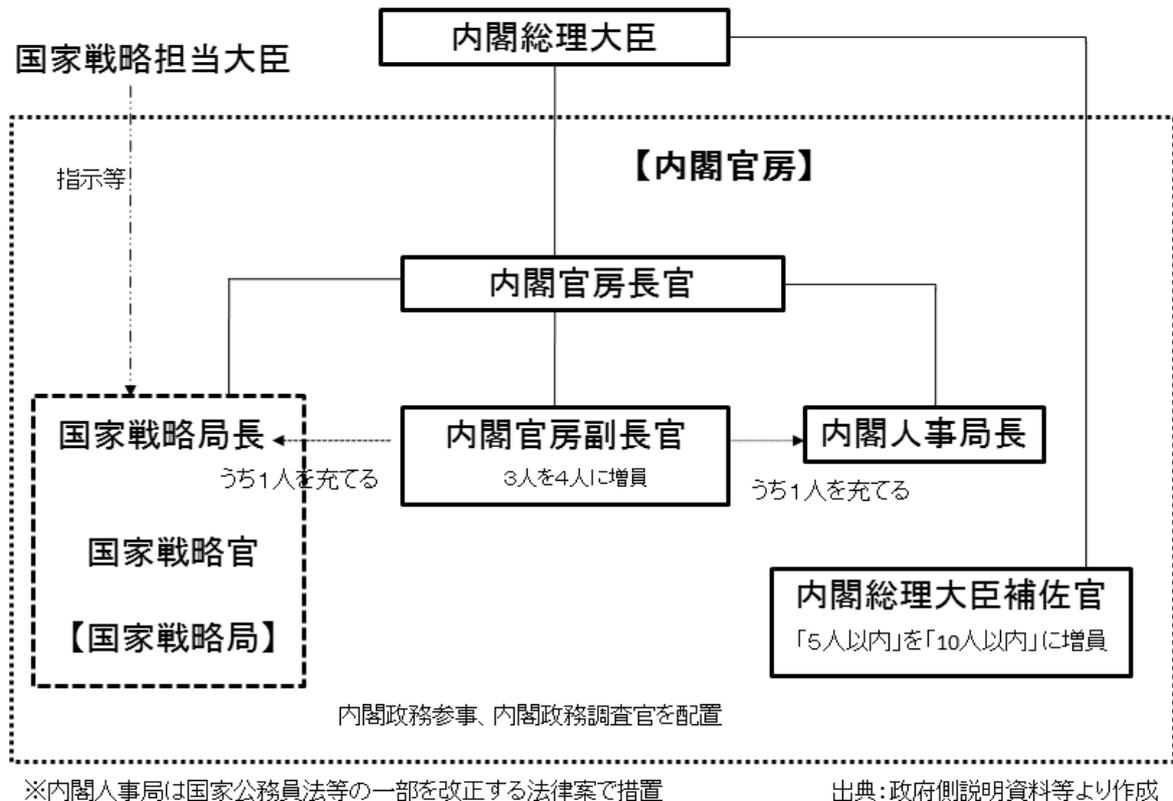
民主党のマニフェストでは国家戦略「局」の設置が予定されていたが、内閣発足後は直ちに内閣法を改正することはできなかったため、内閣総理大臣決定「国家戦略室の設置に関する規則」に基づき内閣官房に「国家戦略室」が設置された。その任務は「税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整を行う」というものである。本法案では内閣法第15条に「内閣官房に国家戦略局を置く」と規定し、国家戦略「室」は「局」に昇格することになる。

同局のつかさどる事務としては、「経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、租税に関する政策の基本及び予算編成の基本方針の企画及び立案並びに総合調整に関する事務」及び「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整の事務のうち内閣総理大臣が指定するもの」が規定され、これは現在の国家戦略室の事務と差異はないものとされている。

本法案により廃止される内閣府の経済財政諮問会議のつかさどっている事務が「内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査審議」であることと比較すれば、「調査審議」を行う「知恵の場」から「企画、立案、総合調整」を行う機関として鳩山内閣の目指す「政治主導」、「官邸機能強化」により資する仕組みとなる。また、経済財政諮問会議の調査審議の対象に「租税」が明示されていなかったのに対し、国家戦略局の事務として「租税に関する政策の基本」が明示されたことで、今後、国家戦略局で税制改正に係る論議が相当行われることが想定される。

国家戦略局長には官房副長官の中から充てるとされている。また、同局には国家戦略官（政務官クラスのポスト）1人を置くこととしている。国家戦略官は国家戦略局の事務のうち特定のものに参画し、政務（国会、政党との連絡調整等）を処理するものとし、国会議員の兼職も可能となっている。なお、「国家戦略担当大臣」は法律上必ず置くものとはされていないが、「国家戦略局」の設置にかんがみ、事実上、常設のポストになるものと想定され、内閣総理大臣の指示に基づき国家戦略局を指揮下に置くことになる。

図：新たな内閣官房の体制



(2) 内閣府への行政刷新会議の設置

現行の「行政刷新会議」についても、内閣発足後直ちに法律に基づいて設置することができなかつたため、閣議決定「行政刷新会議の設置について」により内閣府に設置されている。行政刷新会議は、内閣総理大臣を議長とし、行政刷新担当大臣が副議長、内閣総理大臣が指名する者及び有識者（発足時は4大臣と有識者5人）を議員としている。

同会議の設置の目的は「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」ためとされ、関係府省も「関係資料の提出等必要な協力を行うもの」とされている。

会議の下に議員及び民間人からなるワーキンググループが置かれ昨年11月に事業仕分けを行ったが、ワーキンググループのメンバーについては、法的位置付けがなされていなかったため、様々な指摘がなされた⁵。

本法案では、行政刷新会議を内閣府の「重要政策に関する会議」として設置する。「行政の刷新」とは「国民の視点に立って行う国の行政に関する予算及び制度その他国の行政全般の在り方の刷新並びにこれに伴い必要となる、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直し」と定義している（改正後の内閣府設置法第4条第1項第3号の2）。会議のつかさどる事務は「内閣総理大臣の諮問に応じて行政の刷新に関する重要事項について調査審議」すること等である。

会議の議長は、内閣総理大臣で、それ以外の議員（10人以内）は内閣官房長官、行政刷新担当大臣、国務大臣のうちから内閣総理大臣が指定する者及び行政の刷新について優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命する者（任期2年：非常勤）で、現行の行政刷新会議の構成がおおむね踏襲されることになる。また、経済財政諮問会議と同様に議員以外の国務大臣を臨時議員として会議に参加させることができるとしている。行政刷新担当大臣は内閣府設置法上、必置の特命担当大臣ではないが、行政刷新会議の設置にかんがみれば常置されることとなろう。

行政刷新会議はその権能として、関係行政機関の長に対する資料提出等の要求だけでなく「報告」を求めることも可能とされ、また、その所掌事務として「行政の刷新に関する重要事項に関する施策の実施の推進」が加えられており、行政刷新について強力なリーダーシップを発揮することが可能となっている。

なお、専門の事項を調査させるため必要があるときは、専門委員会を置くことができるとされ、専門委員会の委員としては、国会議員及び専門の事項について優れた識見を有する者の中から、内閣総理大臣が任命できるものとした（委員は非常勤）。これにより先の事業仕分けの際のワーキンググループのメンバーとなった国会議員・民間有識者のような立場の者についても法的な位置付けが与えられることとなる。

また、同会議が扱うとされる規制改革に係る事項については、現在内閣府に設置されている規制改革会議を行政刷新会議の分科会のような形式で引き継ぎ、取り組んで行くことになるものとされている⁶。

（3）内閣府の税制調査会の法定化

自民党が与党だった時代には、税制調査会は民間専門家からなる政府税制調査会と国会議員からなる自民党の税制調査会が税制改正に参画していた。民主党は、「政策集INDEX 2009」で「与党内の税制調査会は廃止し、財務大臣の下に政治家をメンバーとする新たな政府税制調査会を設置し、政治家が責任を持って税制改正作業及び決定を行」うとし、鳩山内閣の発足に併せて党の税制調査会を廃止した。同時に内閣府の審議会として設置されていた政府税制調査会も廃止し、平成21年9月29日に閣議決定により、財務大臣を会長として国会議員で構成される新たな税制調査会を内閣府に設置した（現在のメンバーはオブザーバーも含めて26人）。

本法案は、税制調査会を内閣府の「特別の機関」として設置することとし、その任務は「内閣総理大臣の諮問に応じ、租税制度に関する事項について調査審議する」と規定している。税制調査会は、会長、会長代行及び委員27人以内で組織され、会長は財務大臣、会長代行は、総務大臣及び内閣総理大臣が指定する国務大臣が充てられる。その他の委員は、財務省・総務省の副大臣及び大臣政務官のうちからそれぞれ内閣総理大臣が指名する者、国家戦略局長、各府省の副大臣で内閣総理大臣が指名する者等、基本的に国会議員から構成されることとなり、現行の税制調査会の構成がおおむね踏襲される。

なお、新たな税制調査会の下には民間有識者を登用した専門家委員会が設置されることとなろう⁷。

(4) 政治的任用ポストの拡大

本法案では内閣官房、内閣府及び各省で内閣総理大臣が政治的に任用できる人数を拡大している。まず、内閣官房副長官の定数を現在の3人から4人に増員するものとしている。内閣官房副長官の増員は平成10年以来の措置で、増員分は国家戦略局長に充てられることが想定されている。国家戦略官も(1)で述べたとおり国会議員が就くことができることとなっている。

また、内閣総理大臣補佐官については、現行制度では「5人以内」とされているものを「10人以内」に増員することとした。内閣官房副長官と内閣総理大臣補佐官は国会議員が兼職できる職であり、新たに最大5人の国会議員が政府に入ることが可能となるが、今回増員される内閣総理大臣補佐官5人の枠については、当面は民間人の登用に限定すると鳩山総理は閣議で表明している⁸。

このほか、法律で国務大臣をもってその長に充てることが規定されている「大臣委員会」の委員長を助けるために大臣政務官1人を置くことができるとなり、内閣府において国家公安委員会の委員長を補佐するための大臣政務官の設置が可能となる。

スタッフ職については、平成20年に成立した国家公務員制度改革基本法第5条第1項で、内閣官房に「国家戦略スタッフ」、各府省に「政務スタッフ」を置くことができるようにするとし、国家戦略スタッフ、政務スタッフは、特別職の国家公務員として公募の活用等により行政機関の内外から人材を機動的に登用できることを求めていた。

これを受けて本法案では、内閣官房に「内閣政務参事」を、内閣官房、内閣府及び各省に「政務調査官」を置くことができるとした。両職とも特別職の公務員で、任免は内閣総理大臣が行う。

内閣政務参事の職務は「命を受けて、内閣の重要政策に関する基本的な方針及び閣議に係る重要事項のうち特定のものに関する企画及び立案並びに政務に関し」内閣官房長官等を補佐する職で、政務調査官は「命を受けて、必要な情報の提供その他の補助」を大臣等(いわゆる「政務三役」)に対して行う職となっている。内閣官房には政務参事、政務調査官の両方が置かれるが、政務参事の方がより高度な職務を行うことが想定される。

内閣政務参事、政務調査官は非常勤として置くことも可能で、常勤・非常勤の定数は政令で定められる。平成22年度予算では、常勤の内閣政務参事3人分、常勤の政務調査官として内閣官房に3人分、内閣府に5人分、各省に1人ずつの人員費が計上されている。

なお、平成21年に提出された「国家公務員法等改正案」では国家戦略スタッフ、政務スタッフの創設を盛り込むとともに、国会法第42条(議員の兼職禁止規定)を改め、両職に国会議員が就くことを可能とし、また、民主党マニフェストでも大臣補佐官への国会議員の就任に言及していた。しかし、本法案では内閣政務参事及び政務調査官は議員の兼職禁止規定の対象から外されず、国会議員がこれらの職に就くことはできないこととなった。内閣官房については、国家戦略官の創設及び内閣総理大臣補佐官の増員により国会議員の兼職可能なポストは増加することとなるが、各府省のスタッフ職で国会議員が就くことができるポストは増えておらず、この点では課題を残したことになる。

3. 今後の展望

本法案は本年4月1日からの施行を予定している。法施行後、行政刷新会議は独立行政法人、あるいは国家公務員出身者が役員又は職員等に在籍する「政府関連公益法人」について国民的な視点から徹底的な見直しを行う方向であるとされる⁹。また、国家戦略局においては、平成21年12月に発表した「新成長戦略」について本年6月を目処に最終取りまとめを行い、「成長戦略実行計画」（工程表）を策定するとしているほか¹⁰、予算の編成改革や中長期の財政運営戦略の作成を予定している¹¹。また、税収が著しく減少している現下の情勢においては、社会保障や納税者、税制のための共通の番号の検討にかかわる議論などが、国家戦略局や税制調査会でも活発に行われることも予想される。民主党がマニフェストで提示した制度が整えられた後、鳩山内閣がどのように政治主導により公約を実現していくのかが注目される。

1 第173回国会参議院本会議会議録第2号16頁（平21.10.29）の鳩山総理答弁

2 櫻井敏雄「官邸機能の強化と行政全般の見直し」『立法と調査』第300号（2010.1）

3 行政改革会議「最終報告」（平9.12.3）9頁以下参照。

4 鳩山内閣発足時、国家戦略担当大臣は菅直人副総理、行政刷新担当大臣は仙谷由人内閣府特命担当大臣であったが、平成22年1月7日に仙谷大臣が国家戦略担当大臣も兼務することとなった。その後、2月10日に枝野幸男衆議院議員が行政刷新担当大臣に就任している。

5 『読売新聞』（平21.11.13）

6 内閣府「行政刷新会議第5回議事要旨（平22.1.12）」

7 『日本経済新聞』（平22.1.29）

8 内閣府「仙谷内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平22.1.12）」

9 『日本経済新聞』（平22.2.11）

10 内閣官房「第2回成長戦略会議議事要旨（平21.12.30）」

11 内閣府「古川内閣府副大臣記者会見要旨（平22.1.27）」