

平成26年6月

国の統治機構等に関する調査報告 (中間報告)

参議院国の統治機構に関する調査会

目 次

| | | | |
|-----|--|---------|----|
| 第 1 | 調査の経過 | 1 | |
| 第 2 | 調査の概要 | 2 | |
| 1 | 参考人からの意見聴取及び主な議論 | 2 | |
| | (1) 議院内閣制の現代的課題について(平成25年11月27日) | | |
| | 意見の概要 | | |
| | 明治大学法科大学院教授 | 高橋和之参考人 | 2 |
| | 駿河台大学法科大学院教授兼法学部教授 | 成田憲彦参考人 | 4 |
| | 主な議論 | | 7 |
| | (2) 内閣の総合調整機能及び国会との関係について(平成26年2月19日) | | |
| | 意見の概要 | | |
| | 元内閣官房長官 | | |
| | 社会福祉法人京都太陽の園理事長 | 野中廣務参考人 | 13 |
| | 主な議論 | | 15 |
| | (3) 内閣の総合調整機能及び国会との関係について(平成26年4月2日) | | |
| | 意見の概要 | | |
| | 元内閣官房副長官 | | |
| | 一般財団法人地方自治研究機構会長 | 石原信雄参考人 | 21 |
| | 主な議論 | | 22 |
| | (4) 議院内閣制下での参議院の果たすべき役割について(平成26年4月9日) | | |
| | 意見の概要 | | |
| | 元参議院行政監視委員長 | 山下栄一参考人 | 32 |
| | 成蹊大学法学部教授 | 高安健将参考人 | 33 |
| | 主な議論 | | 35 |

(5) 中央省庁等改革及び独立行政法人制度について(平成26年5月14日)

意見の概要

| | | | |
|--------------------|---------|----|-----------|
| 東京大学先端科学技術研究センター教授 | 牧原 出参考人 | …… | 43 |
| 元人事院総裁 | 中島忠能参考人 | …… | 45 |
| 一橋大学大学院法学研究科教授 | 只野雅人参考人 | …… | 46 |
| 主な議論 | | …… | 48 |
| 2 委員間の意見交換 | | …… | 56 |
| 第3 主要論点別の整理 | | …… | 64 |
| 議院内閣制 | | …… | 64 |
| 内閣及びその機能強化 | | …… | 65 |
| 内閣と国会の関係 | | …… | 70 |
| 国会及びその機能強化 | | …… | 70 |
| 参議院の在り方 | | …… | 71 |
| 政治システムと政治改革 | | …… | 74 |
| 基本法としての憲法 | | …… | 75 |

第1 調査の経過

参議院国の統治機構に関する調査会は、立法府、行政府等国の統治機構の在り方及び国と地方との関係に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第184回国会（臨時会）の平成25年8月7日に設置された。

本調査会における調査テーマについては、理事会等における協議を経て、「時代の変化に対応した国の統治機構の在り方」とすることとした。

この調査テーマの下、調査の1年目においては、当面の調査項目として「議院内閣制における内閣の在り方」を取り上げて調査を行うこととした。

第185回国会（臨時会）においては、平成25年11月27日、議院内閣制の現代的課題について、参考人明治大学法科大学院教授高橋和之君及び駿河台大学法科大学院教授兼法学部教授成田憲彦君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

第186回国会（常会）においては、平成26年2月19日、内閣の総合調整機能及び国会との関係について、参考人元内閣官房長官・社会福祉法人京都太陽の園理事長野中廣務君から、4月2日、同内容について、参考人元内閣官房副長官・一般財団法人地方自治研究機構会長石原信雄君から、4月9日、議院内閣制下での参議院の果たすべき役割について、参考人元参議院行政監視委員長山下栄一君及び成蹊大学法学部教授高安健将君から、5月14日、中央省庁等改革及び独立行政法人制度について、参考人東京大学先端科学技術研究センター教授牧原出君、元人事院総裁中島忠能君及び一橋大学大学院法学研究科教授只野雅人君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。

以上の調査を踏まえ、平成26年5月21日、中間報告の取りまとめに向けた委員間の意見交換を行った。委員からは、政治主導に向けた首相による行政の指揮監督、分担管理原則の在り方、内閣の機能強化と内閣官房・内閣府の在り方の見直し、参議院の果たすべき役割等について意見が述べられ、これらを受けて主要論点別の整理を行った。

第2 調査の概要

1 参考人からの意見聴取及び主な議論

(1) 議院内閣制の現代的課題について（平成25年11月27日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

(意見の概要)

明治大学法科大学院教授 高橋 和之 参考人

憲法は、統治機構に関して、政策決定の方法に関するルールと法律化された政策の執行方法に関するルールを定めており、議院内閣制は前者に属する。後者は法の支配を制度化するものである。

議院内閣制の問題を考える上で、直接民主政と媒介民主政という区別が役立つ。直接民主政的運用とは、選挙を通じて国民が事実上、直接首相とその政策を選択する形で議院内閣制が機能する場合を指し、イギリスが典型例とされる。媒介民主政的運用とは、首相及びその基本政策の選択が選挙の結果としては明確に表れず、議会内の諸党派の話し合いによって決定されるもので、ベルギーやオランダ、北欧諸国等が例とされる。議会での議論は、直接民主政においては、既に選挙で基本政策の選択が行われているため対決型となる。一方、媒介民主政においては、党派間の妥協と合意を模索する協調型となる。

我が国の、いわゆる55年体制下の議院内閣制の運用は、媒介民主政的であった。国民は選挙を通じて体制を選択するに過ぎず、首相と基本政策は選挙後に与党内の話し合いで決定されるのが通常であった。

当時、学説やメディアの支配的論調は議会制民主主義論であり、国民の多様な意見を忠実に反映した国会が政策を決定し、それを内閣が官僚機構を使って忠実に執行することこそ憲法が想定する政治の在り方であるとされた。国民の意思が国会に反映されていないとしていわゆる腐敗選挙や定数不均衡が批判され、また代表者による議論や合意形成が適正に行われていないとして強行採決や議事妨害

等が批判されてきた。これは媒介民主政的な理解を基礎にした批判であった。

また議会制民主主義論者から、官僚の要請を受けて内閣から提案された法案と予算が十分な審議を経ずに可決されており、官僚が実質的に政策を決定し、議会による決定が空洞化しているとの批判もなされた。特に経済成長の停滞を契機に、国民に痛みを与える決定を民主的正統性を欠く官僚が行うことへの批判が強まった。官僚に代わる政策決定主体としては議会が想定されるが、国際化が一層進む中、臨機応変な対応ができる機関は、議会ではなく内閣である。

政治においては、国家や社会が求める政策を提言し、支持者を獲得するアクションを起こすことが必要である。同時に、アクションの暴走を防ぐためのコントロールも必要となる。これを議院内閣制の運用に当てはめると、アクションは内閣、コントロールは議会が主たる担い手となる。議会制民主主義論が、決定を担う議会と執行を担う内閣という役割分担で議院内閣制を捉えるのとは異なっている。内閣によるアクションに民主的正統性の確保が必要となるため、内閣は議会の信任よりは国民の直接的信任に基礎を置くべきであると考えたことから、国民内閣制的運用と呼んでいる。これはイギリス型をモデルとして、我が国に適用させようと提案したものである。

議会制民主主義論のように国会の役割を政策決定と見る場合、二院制は両院相互の抑制、均衡を通じてアクションの行き過ぎを抑止する制度となる。これに対して国会の役割をコントロールと見る国民内閣制論では、二院制においては、両院のコントロールが同質だと二重になって強化されるため、アクションに優越してバランスを失する。このため参議院は衆議院の不十分な審議を補完する役割を担う。コントロールの中心的主体は野党であり、特に衆議院で十分に代表されない少数派の視点から論点が解明されるような議論が必要となる。コントロールはアクションを不可能にするものであってはならず、国民の支持を得て選択された政策は、原則的には実施されるべきである。

国民内閣制論の立場から、内閣との関連で見た国会の在り方について問題を指摘したい。第一に、行政をコントロールするための制度は、国会が主導して制定すべきである。例えば、情報公開法や行政手続法は国会が提案すべきであった。

第二に、国会によるコントロールの中心的主体である野党が役割を効果的に果たし得る権限と手続を確立する必要がある。例えば、国政調査権の発動を野党が決定できるようにする必要がある。ただし、調査の結果を踏まえて議院の意思を議決し、表明する場合には、多数決で行うことが求められる。

第三に、参議院の役割を考えると、審議の主題と時間配分、議事日程の決定については野党のイニシアチブを最大限尊重する必要がある。

第四に、憲法で予算の議決に衆議院の優越が認められていることから、少なくとも予算関連法案については、野党は十分な審議の後は可決に至り得るような配慮をすべきである。こうした取組が期待できないのであれば、憲法改正を通じて参議院の権限を一定期間の停止的拒否権にすべきと考える。

第五に、参議院における内閣の問責決議は憲法上問題があると考えられる。決議を行うだけならともかく、問責した内閣との交渉を一切拒否するのは、内閣総理大臣その他の国务大臣の議院出席の権利を規定した憲法63条に反する。

駿河台大学法科大学院教授兼法学部教授 成田 憲彦 参考人

政治学の立場から、議院内閣制における内閣の在り方に関する検討課題について、諸外国との比較を通して考えたい。

アメリカの大統領制は、行政権の長である大統領も議会と同じく国民によって選挙される点に特徴がある。議会と大統領の関係は、制度的には議会の方が強力な権限を有している。議会は自律的な立法権を持っており、法律によって大統領の行動を拘束することが可能である。大統領は教書で議会に立法を要請することができ、実際には依頼立法を行うが、議会は大幅な修正が可能である。

大統領制と議院内閣制を比較してみると、大統領は、国民から直接選ばれているために非常に強力なリーダーシップを発揮できる一方で、議会とねじれた場合には大幅に活動が制約されることとなる。議院内閣制においては、国民が直接首相を選ぶわけではないため、首相のリーダーシップは必ずしも強力に発揮されるとは限らないが、必要な法案や予算は原則として成立するという関係にある。

大統領制と議院内閣制とで議会の性格がどのように変わるかが重要である。大

統領制の場合は、例えばアメリカにおいては、大統領が国益の実現を図るが、議会は地元の利益や有権者のイデオロギー選択を強く意識し、妥協が成立しない。議会は政権競争の場としての性格は強くない。これに対して議院内閣制の場合は、議会は単に地元への利益誘導だけでなく国益を実現するという要請を果たさなければならない。さらに、議会は政権競争の場としての性格も持つという特徴がある。

政党制については、大統領制は全国を一つの区とする小選挙区制であるため、二大政党制あるいは二大ブロック制になりやすい。これに対して議院内閣制の場合は選挙制度によって大きく異なり、一般的には比例代表制を採用した場合には多党制、小選挙区制を採用した場合には二大政党制になる。

議院内閣制に関する第一の課題としては、議会と内閣の関係がある。議院内閣制については、第一次世界大戦後に第一次合理化が行われ、内閣が議会に責任を負う体制が成立した。第二次世界大戦後には第二次合理化として、第一次合理化によって強くなり過ぎた議会に対して政府の権限を強化するための改革がドイツやフランスなどで行われた。

現在、議会と内閣の関係を大きく分けると、内閣が強い類型、両者が協働する類型、議会が強い類型に分類される。内閣が強いタイプの代表例としてはイギリスが挙げられる。イギリスでは政府が与党の執行部でもあり、政府が議事日程を決めるとともに議事進行の動議も出している。フランスも第五共和制の下で政府が強い体制になった。

議会と内閣が協働関係にあるタイプの例としては、ドイツやイタリアが挙げられる。両国とも議事日程は議会と政府の意見をしんしゃくして決定される。ドイツでは、委員会審議においても政府、与党及び野党の三者が話し合いによって法案の修正を図るという協働関係に立っている。

我が国は第一次合理化型の議院内閣制であり、議会が強い類型に分類される。政府が国会の審議日程に関与できないとともに、国会へ長時間にわたって出席することが求められる。諸外国では政府が審議日程を決定できるか、あるいは何らかの形で関与できる仕組みになっている。また審議が我が国のように政府に対す

る質疑ではなく、与野党による法案の修正の検討が中心であるため、首相、大臣の出席時間が短い。

さらに、我が国では内閣の自律性が制約されている。行政機関は法律で定めることになっており、具体的な組織や権限が法律で規定されている。その結果、大臣の増員にも法改正が必要となる。これは諸外国の例からすると大変特殊である。また、政府が行う任命に議会が同意を与える国会同意人事も、アメリカ以外の国では見掛けない。

二院制の観点からは、憲法上、参議院は衆議院に遜色のない国民代表機関であり、参議院の方が抑制的である理由はないと考えており、衆議院と参議院の調整の仕組みをどう構築するかが問題であるとする。

諸外国では内閣が与党に対しても自律的であるのに対し、我が国では与党が法案等の事前審査を行っている。これは、政府ではなく与党が法案の成立の責任を負うためである。他に例のない強さの与党という権力機構の存在が我が国の統治機構の大きな特徴であり、議院内閣制を考える際の論点と言える。

議院内閣制に関する第二の課題として、首相と内閣の関係がある。憲法で、首相は内閣の首長として行政各部を指揮監督する旨が規定されているが、内閣法では首相は閣議で決定した方針に従って行政各部を指揮監督する等、全て閣議で決めなければならない旨が規定されており、閣議至上主義と言ってよい。

首相に他の大臣と同様に行政事務を分担管理させることについては、疑問を持っている。諸外国において内閣の首長は、行政事務を分担管理する他の大臣の上にあつて内閣を指導する。我が国の首相も同様の位置付けとすべきである。

現在、内閣官房と内閣府の行政事務の分担について明確な整理が行われていない。各々が補佐する対象が内閣か首相かという点も含めて、補佐体制の在り方も大きな検討課題である。

【議院内閣制の在り方】

〈政治システムの比較〉

- 我が国の議院内閣制と、諸外国の議院内閣制や大統領制を比較して、政策決定の迅速性に違いがあるか。
- 直接民主政的な議院内閣制の運用の場合は、内閣に強い権限を認めていることから、迅速な対応が可能となる。政治システムの選択は人口規模と関連性を有すると推測され、強い行政府を認めている国は人口規模が比較的大きく、媒介民主政的に議院内閣制を運用する国は人口規模が比較的小さい傾向がある。
- 我が国の政治システムは、政策決定を阻止する機構が比較的多く物事が決まらないことが課題である。

〈国民内閣制論〉

- 国民内閣制論を唱える理由は何か。
- 55年体制下における国民の意見が十分に考慮されない政治の在り方を見て、国民の考えがより直接的に政策に反映されるような運用を検討すべきと考えた。現状を打開するための限定的な方法と認識している。
- 従来の憲法理論では、国家や社会が要請する課題に内閣主導で迅速に対応することが困難であり、それを実現可能とする新たな考え方を検討してきた。
- 行政には一定程度の裁量を認めるべきであり、仮に国民内閣制を導入した場合、マニフェストで行政を強く拘束してしまうと想定外の事象が発生した場合に実務の硬直化を招く危険性がある。
- 国民内閣制論で国民がマニフェストで選択するのは基本政策であり、細部にわたり拘束することは想定していない。
- 現在は内閣が細かな法律事項を含んだ多くの法案を提出し、その審議のために、国会議員同士のダイナミックな議論の時間が少なくなっている。このまま国民内閣制のような形で政府側を強くすると、ますます官僚独裁となる。
- 国会議員は、選挙民から個別要求を受けた場合でも、全国民の立場から認められないことは説得もしなければならない。そうして国民との討論を通じて基

本政策を形成し、最終的に国民の同意を得ていく必要がある。

【内閣の機能強化】

〈首相の権限強化〉

- 憲法72条及び内閣法6条により、首相は閣議を経ないと行政各部に対する指揮監督をほとんど行えないのが現状である。大災害発生時にこの閣議至上主義がどのような問題をもたらすか。
- 内閣法制定の際、GHQ民政局が日本側の原案を見て首相の権限が憲法の規定よりも弱められていると指摘したのに対し、日本側は、行政権は内閣に属するとする憲法65条の規定により、首相ではなく内閣全体が行政権を有するものであり閣議が必要だとして了解を取り付けた。しかし首相の権限は本来強いはずであり、今後内閣制度を考えるに当たっての大きな課題の一つである。
- 単に内閣法を改正して首相の専権事項を増やすだけでは大災害発生時の対応としては十分でなく、超党派で非常事態法を制定する必要がある。
- 首相が閣議を経ずに行政各部を指揮監督し、その総合調整を行う旨を憲法上明記するという考えについての見解を伺う。
- 各大臣の権限を残したまま総合調整を行っても縦割りが残る。ドイツでは内閣の基本方針を首相が独自に定めて各大臣はその枠内で行政事務を行うこととされ、フランスでは大臣同士が対立した場合の首相による裁定機能を設けている。我が国においても、首相に対して内閣の首長として国の基本方針を定める権限を与えるべきである。

〈閣議の情報公開〉

- 閣議における議論の情報公開の在り方をどのように考えるか。
- これまで閣議は議論の場ではなかったが、今後は自由に議論でき議事録を残す意義がある閣議にしていく必要がある。
- 情報公開法が制定され、一定程度機能していると承知しているが、一層改善の努力が必要である。国家秘密もあると思うが、国家秘密とする必要性を確認する第三者機関や最終的には情報を公開するルールが必要である。

〈内閣の補助機関〉

- 内閣官房の組織が肥大化し、また職員の大半が併任で出身府省の方を向いて業務を行っていることが弊害として指摘されている。どのように組織を整理する必要があると考えるか。
- 首相府を設置して首相の業務を一元的に調整することが必要である。また、各大臣及び各省が首相の方針どおりに行政事務を遂行しているか、監視する権能を首相府に与えるべきである。
- 問題とされる縦割り行政には、省益を図る行動が根底にある。現在提案されている内閣人事局構想は、十分に機能すれば優れた改革になり得る。
- 首相は内閣の首長だけでなく主任の大臣としての役割も担っており、戦略や調整に十分に取り組むための時間的余裕がない。そのため、内閣官房長官を格上げして副総理格の総合調整職とするとともに、内閣官房副長官、それを支える事務職等をそれぞれ格上げし、一段上から迅速な調整機能を発揮させる必要があるのではないか。
- 単に様々な職を格上げすることで機動性が高まるとは考えていない。現在、首相秘書官が各府省とのつなぎ役となることにより、首相の周囲の執政中枢が排除されて各府省が首相を補佐している。執政中枢の制度設計としては不十分であり、首相の周囲に情報と知恵が集約される仕組みを構築する必要がある。

〈政官関係〉

- 官僚主導や縦割りに諸課題の原因を全て求めると解決策が見えにくくなる。
- 我が国の官僚は優秀であり、官僚が選択肢を提示して政治が選ぶという運用を進めていくことが求められる。政治が選択した政策実行のための法案を官僚が作成することも必要である。
- 政官関係について、アメリカでは官僚が選択肢を示して政治が選択し、我が国でも官僚の役割はそのように理解されることが多い。イギリスでは政治が基本方針を出して官僚がそれを実現している。我が国では、公務員は国民全体の奉仕者とされているが、イギリスでは上級官吏は政府の奉仕者とされており、政権交代があることで官僚の中立性が維持されている。

【国会の機能強化】

〈国会による行政統制〉

- 東日本大震災を始めとする多くの重大問題への対応に際して、内閣は十分に機能せず国会も内閣を適切に統制できていないとの批判もあり、改革が求められている。平時も非常時も十分に機能する統治機構の構築のためには、内閣機能の強化とともに内閣に対する国会の監視機能の強化を図り、強い内閣と強い国会を目指すことが求められる。内閣主導の行政を実現するためには、特に官僚機構に対する国会の常時監視が重要である。
- 強い内閣、強い国会という考え方は非常に重要である。内閣と国会との一層めり張りのある役割分担を検討すべきである。
- 行政に対する国会のコントロールの在り方をどう考えるか。
- 国会によるコントロールとしては、野党が中心となり、政府への質疑を通じて政策の問題点と代替案を国民に提示することが考えられる。
- 我が国の国会も、一問一答方式で政府を追及するよりも、諸外国のように法律を制定することにより行政をコントロールした方がよい。

〈参議院の役割〉

- 二院制の在り方については、参議院の行政監視機能の強化に係る議論を更に深めて具体化する必要がある。
- 参議院の行政監視機能強化のためには、各常任委員会が単に大臣を追及するだけではなく行政の実態調査を積極的に行う必要がある。参議院は衆議院とは違う独自の役割を見いだしていくことが重要である。
- 国民内閣制論においては、参議院の機能をどの程度見直すべきと考えるか。
- 二院制の存続を前提に、衆議院の決定を一定期間遅らせる停止的拒否権を通じて衆議院に再考を求める機能にすべきと考える。
- 国民内閣制を導入した場合には、首相公選制に近い仕組みになると考えられる。そうした中で参議院の力が弱まると首相の力が過度に強くなり、首相をチェックする機関としての参議院の役割が実効性を持つか懸念される。
- 両院共に国民が直接選挙を行うと、参議院が強くなりねじれ国会となった場

合に政治が停滞する問題がある。参議院を間接選挙としても違憲ではないという考え方もある。衆議院によるコントロールを補完する意味での第二院とし、衆議院に再考を求める役割とする改革もあり得る。内閣の権限が過度に強化されるのではないかという懸念に対しては、一定期間ごとに行われる選挙とメディアによる批判が抑止力になると考える。

〈国会の調査機能〉

- 国会の調査部門が議員に対して個別法案の客観的な影響評価を積極的に提供し、各議員が自らの判断で法案に対する姿勢を決められる仕組みを構築することが望ましいのではないか。
- 我が国国会の調査部門は整備されてきており、それよりも国会の審議手続が大きな問題である。会期が短く、会期不継続の原則がある我が国と比べて、諸外国では委員会報告書が詳細であり、法案審査の日程に余裕があつて深い議論が行われる。我が国においても、議員相互の議論や議員による法案の分析を深め、審議を充実させることが必要である。
- 我が国では大半の法案が官僚によって作成されており、官僚からの客観的な情報提供が期待しにくい。国会の調査部門を活用し、法案について十分な情報を集め、賛否を決めることが求められる。

【憲法と統治機構】

- 憲法により国家の権力行使を統制するという立憲主義が、統治機構に関する憲法の規定の土台になるものではないか。
- 憲法は権力を統制するということは全くそのとおりであるが、その前に政治というアクションを行っていくことが重要である。
- 立憲主義を貫徹するためには、憲法改正を行う方法と憲法改正を行わずに対応する方法がある。憲法改正が必要な方法の例として憲法裁判所の設置が挙げられる。ヨーロッパの憲法裁判所は、議会が制定した法律の憲法適合性を抽象的に判断する権限を有している。憲法改正を行わない対応としては、憲法訴訟が考えられる。

- 憲法改正の発議要件について、各議院の総議員の3分の2以上の賛成を必要とする現行規定を、2分の1以上に見直すという議論についてどう考えるか。
- 憲法改正の発議要件については、二つの考え方がある。国民の直接的な決定である国民投票を重視する考え方と、代表制を重視する考え方である。憲法の基本的考え方が代表制であることから、3分の2以上とする発議要件は憲法の本質的部分であり、法律制定にも国民投票を導入するような直接制重視の考え方に変えるのでない限り、憲法96条のみを改正して発議要件を緩和することはできないと考える。
- 発議要件よりも、改憲の内容について合意が形成されてこなかったことが問題である。改憲の内容について合意形成を図り、合意を得た点から憲法改正を行うことが本来の姿である。

【政治改革の評価】

- 細川内閣の下で小選挙区制の導入に関わった際に、将来の政治についてどのような展望を持っていたか。
- 細川内閣における政治改革の目的は、政権交代が可能な政治の構築であった。55年体制下の一党長期政権は、高度経済成長の果実の分配という点では意味があったが、政策選択の時代になってからは、政権交代が可能な政治の実現が求められ、小選挙区制が導入された。一方でここまで強い敵対の政治になったことは想定外であった。引き続き政治改革が求められる。

(2) 内閣の総合調整機能及び国会との関係について（平成26年2月19日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

（意見の概要）

元内閣官房長官

社会福祉法人京都太陽の園理事長 野中 廣務 参考人

当調査会が議院内閣制に着目されたことに深い敬意を表する。町議会議員、町長、京都府議会議員、副知事という地方自治の33年間と国会議員や内閣官房長官等の閣僚という国政の20年間の経験を踏まえ、今日的課題を中心に意見を述べたい。

憲法上、立法権を国会が、行政権を内閣が担当することを前提に、内閣は国会の信任に依拠して形成され、維持される。内閣は、衆議院による内閣不信任決議案の可決には解散をもって応え、それ以外でも解散できる。それが我が国の議院内閣制の基本である。

しかし、近年、政治の実態を眺めていると、憲法が規定し、期待するものと異なることが行われていると感じる。かつて閣僚が、議会政治は期間を限定した独裁政治と同じであると発言したのを聞いて、我が国の議院内閣制に危惧を抱いた。この発言に従うと、国会で多数を得て信任された内閣は、任期中、国会を無視して政治を行えるという極論にもなり得る。

平成10年7月から11年10月まで小渕内閣で官房長官を務めたが、参議院では与野党が逆転しており苦勞した。小渕首相の政治信条は、与党ではなく国会から信任された内閣であるので、野党の意見を徹底的に聴き、妥協できるところは妥協するというものであった。例えば、金融再生法については野党の対案をそのまま受け入れた。また、政府委員制度の廃止、党首討論、副大臣・政務官制度の創設等を内容とする国会審議活性化法を他党の要求を受けて成立させた。ただ、最近の国会答弁を聞くと、政府委員制度の廃止はもう少し考えるべきであった。

民主党政権時代の議院内閣制の運用を見ると、実態面で様々な変化があった。政府を攻撃する野党の主張を一旦受け止めて内閣が説得的に反論するのではな

く、最初から主張し返すことが多くなった。この結果、予算委員会の質疑などは民事裁判の法廷闘争のような雰囲気となり、国民に不信感を抱かせてしまった。議院内閣制の持つ国会と内閣の連携と均衡という機能が失われ、異なる意見から合意点を見いだしていくという議会政治が行われなかった。

また、民主党政権は、総選挙の公約の問題を指摘されても仕方がない。社会保障を充実させる目的で消費税の増税を決定したが、その後政権交代があったとはいえ、政党間の合意がほとんど無視され、消費税の増税だけが先行される結果になっている。国民の政治不信の一因となることを心配している。

平成24年に自公連立政権に交代して以降の内閣の在り方について述べたい。両院で与党が圧倒的に多数となり、与党との協力関係を結ぼうとする野党も存在する状況下で、議院内閣制に与党と内閣の関係希薄化という微妙な変化が生じ始めた。首相が突然に発信する重要政策が、与党で十分議論されていないという問題である。特に、外交・安全保障問題や経済政策などについては、首相主導の政策が諮問機関で事実上確定しており、内閣の内部調整も不十分となる傾向がある。与党内の議論と国会での野党との議論が形骸化していけば、議会制民主政治は機能不全となる。

内閣の役割は、憲法73条で「法律を誠実に執行し、国務を総理すること。」と規定されている。国務を総理するとは、国政が適切な方向を向くよう常に総合的な調整を行う意味と考える。国会との関係については、内閣として法律を誠実に執行するだけでなく、制定が必要な法律の目的、性格、内容を明らかにし、国会で制定されるよう関係機関と総合的調整を行うことが必要である。このように内閣の総合的機能は、総合管理機能と総合企画機能の二つに分けられる。内閣の役割は、日常的な行政事務だけではなく、戦争、災害、政治的・経済的混乱等の問題を処理し、国民の安全な生活を保障することである。それらについて内閣は国会に対して連帯して責任を負う。こうした憲法の要請に現在の議院内閣制は応えているのか極めて不安に感じる。

衆議院の解散権は、議院内閣制において最も重要な問題である。政治家やマスコミ等が内閣の持つ解散権を首相の専権事項として理解しているのは誤りであ

る。憲法上、解散権は首相の専権とは規定されておらず、内閣の権限とされている。首相の専権事項と言われるようになったのは、内閣を構成する国务大臣の任命権と罷免権を首相が持っているからではないか。ほとんどの政治家が首相の専権事項と思い込んでいることが、解散権を濫用させる原因となり、議院内閣制の適切な機能の障害になっている。解散権は内閣が閣議で議論し、首相が総合的に判断するという事実行為の中で行使されるものである。

大平首相は在任中、有識者の意見をまとめ、議院内閣制での適切な統治能力とは戦略的な自己抑止能力であると位置付けた。その解釈は議員各位の判断に委ねたい。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【内閣の在り方】

〈首相の権限〉

- 憲法72条に規定される内閣を代表する首相の権限をどう考えるか。
- 現在の内閣の動きや国会との関係は憲法に則していないと懸念している。
- 国旗・国歌法成立時の経緯に照らして、重要な決定に当たっては、安倍内閣、とりわけ、首相、官房長官など政権中枢が強い意志を持ち、適切なリーダーシップを発揮する必要がある。
- これまでの政治においては議論を重ねても先送りされたこともあり、そのため首相の権限で強化すべきことがあるのではないか。国際社会の厳しい動向を踏まえ、内閣や国会の在り方について変えるべき点はないか、過去の経験から教示願う。
- 悲惨な戦争経験を学び、その時代の状況に近づいているという危機感を持って国の形をつくり上げていく、そういう国政を願いたい。
- 安倍首相は、集団的自衛権の行使に関する解釈を改めることは、首相としての責任であり権限であるという趣旨の答弁をした。この問題について内閣法制局長官の職責との関係でどう考えるか。
- 安倍首相は集団的自衛権について、最初は憲法改正の発議要件を緩和する意

向を示していた。次いで、内閣の方針に従う答弁をするであろう人物を法制局長官に任命し、その長官が入院すると、今度は自分の答弁が最終的なものであると変わった。憲法の下における内閣の首長としては、基本を間違えている。

- 議院内閣制における内閣の在り方を考える場合、国民主権の下で議院内閣制を採用していることが重要である。民意を反映した国会が首相を指名し、民意を忠実に執行する内閣が組織される。その内閣を代表する安倍首相が、政府の適切な新しい解釈によって集団的自衛権の行使が可能であり憲法改正は必要ないと答弁した。これは、従来の内閣が採ってきた憲法解釈の全面的な否定であると考えがこの答弁をどう捉えるか。
- 安倍内閣は、憲法を都合よく捉えようとしているのではないか。自分たちの行動に高揚し、それを自信としているような危険がある。また、関連して政府関係者の言動に懸念があれば、責任の在り方を内閣に任せるのではなく、国会としての機能を果たすために招致し究明する必要がある。
- 首相公選制を導入して首相のリーダーシップの下で行政を進めること、会計検査院を国会に移して国会が行政をより監視できる仕組みにすることという二つの改革が必要である。首相公選制についてどう考えるか。
- 憲法に従って国会が首相を選出することが正しいと考える。我が国には、一過性の大きな風に流される傾向があるため、首相公選制はなじまず、また国政上良くないと考えている。

〈首相の補佐機能〉

- 首相は孤独であり、情報を精査するブレーンが必要であるが、首相等のブレーンとして守るべき規律はどういうものか。
- より謙虚に、より国民の目線に立ち、そして国会の意思を十二分に踏まえた政治を目指すべきである。
- 官房長官の力量が内閣の評価を左右するとも言われる。小渕内閣における官房長官として首相の沖縄に対する強い思いをどう体現したか。
- 沖縄の人の心の痛みや歴史を自分の苦しみとし、インフラ整備や雇用促進等に誠意を持って、沖縄の人の心に響くように取り組むのが、自分が関わった時

代のやり方であった。

〈外交機能〉

- 内閣として、中国側の事情を把握する機能が欠かせないと考える。情報収集の機能を強化するために何が必要か。
- 内閣には情報調査室があり、また外務省が各国から情報を得るシステムは十二分に整備されている。しかし、国交正常化の際の経緯を十分に踏まえずに尖閣諸島の国有化が進められた。関係改善のため、中国との関係が深い首相経験者を特使とし、首脳会談ができる環境をつくる必要があるかと思う。
- 尖閣諸島に関わるいわゆる棚上げの話について伺う。
- 中国との国交正常化の会談が終わろうとしたとき、田中首相が尖閣諸島の問題に言及したところ、周恩来首相からここで話せば条約は締結できなくなると制止された。その結果、双方で先送りを決めた。そういう記録は外交記録の中にないが、田中首相からそのように聞いた。その後、福田内閣が友好条約を締結する際にも同様のことがあったと承知している。
- 近隣諸国との関係を考えた場合に、中国、北朝鮮、ロシアとどう向き合うかが内閣にとって最も重要な外交活動だと思う。関係改善に向けてどう取り組めば日本の国益にかなうと考えるか。
- 中国とは尖閣諸島の問題が重要であると考え。国有化をめぐる経緯が中国を刺激することとなった。それを踏まえて中国と向き合わなければ友好親善の活路はない。先人が道を開いてくれた中国との関係を閉ざすことになれば、日本は困難な道を歩むことになるかと危惧している。
- 北朝鮮は、なお我が国にとって重要な国であり、特に拉致問題や原発問題など多くの問題を抱えている。一日も早く拉致問題が解決し、国交も正常化され、北朝鮮が世界に開かれた国となるような取組が行われることを期待したい。
- ロシアについて、安倍首相は、自分の任期中に北方領土問題を解決するとの決意を答弁したので、その手腕に期待したい。
- 平成25年12月の首相の靖国神社参拝は、東アジアにおける安全保障環境に大

きな影響を与えたのではないか。

- 首相の靖国神社参拝は誠に残念なことである。中国や韓国と対話の扉を開けていると言いながら、中国と対立する国を首相が積極的に訪問する等、ハードルを高くしては中国は対話に応じないと考える。アメリカが韓国、中国と日本を和睦させようとしても現状では難しいのではないかと思う。

【内閣と国会の関係】

- 内閣と国会のパワーバランスはどうあるべきか。また、現状をどのように評価するか。
- 憲法の下で内閣と国会とは互いに協調し、連携することが必要と考えるが、現在、それが円滑に行われていない。
- 我が国の議院内閣制において、首相や官邸と与党、国会との関係はいかにあるべきか。
- 現在の内閣は、連日の国会審議、諸外国や被災地の訪問、各地の行事への参加など多忙な状況にあると思う。しかし、法案や政策を眺めていると、ブレーンが首相の予定や政策をまとめ、首相はそれに従って行動していると感じる。結果として、与党との事前協議を怠り、不満が増幅する。内閣と国会や与党との間に最後には大きな亀裂が生じるのではないかと思う。
- 官邸あるいは首相の思いをどう実現していくか。その例として、国旗・国歌法案に取り組んだ際、与野党内でそれぞれ議論が分かれる中、どのようにして与党をまとめ、また野党と向き合ったのか。
- 国旗・国歌は国民の中に定着しており、改めて法制化する意図はないと小渕首相が明確に答弁した1週間後であったが、広島での痛ましい事件もあり、首相に国旗・国歌法案の提出を申し出た。文部大臣の協力も得て法案をまとめ、まず自由民主党の了解を得、次に公明党の幹事長に党内の調整を依頼した。首相や与党の理解、協力があり、多くの賛成で成立した。

【国会の在り方】

〈国会審議の活性化〉

- 国会において対政府質疑が多く、与野党間の議論が少ないことをどう評価するか。
- 参議院は衆議院のコピーではなく、国政をチェックし、行き過ぎを是正する役割があると認識することで、より国民の期待に沿う姿になれるのではないかと思う。
- 先に成立した特定秘密保護法をめぐる見解を伺う。
- 立案段階の議論や国会審議が不十分なまま法案が通っていく怖さを、古い時代に生きてきた人間として感じている。
- 国会審議の形骸化の原因と改善策について伺う。
- 一つの分野に専門的な知見を持つ議員が集まって政府と議論し、党内手続を踏むというルールが軽視され、議論が不十分なまま国民に公表されてしまうところに問題がある。過去の部会やいわゆる族議員がよいとは言わないが、内閣は与党に十分な事前説明を行い、むしろ与党が立案を主導する形で議論を活性化してほしい。
- 国会審議において野党との議論を充実させる方策は何か。
- 野党に十分な意見陳述の時間を与え、意見をできるだけ吸収することが国民の期待に沿う方法である。

〈参議院の役割〉

- 内閣と衆議院の関係は均衡が取れているが、参議院がそこにどう関わるかということは、統治機構の在り方に関して重要な論点である。
- 理想を言えば、例えば衆議院が予算を審議し、参議院が決算を審議するように、参議院が衆議院のコピーであるような印象を与えない責任分担とし、参議院が大所高所に立ってチェック機能を果たす形としなければ、国民の信頼を得ることはできない。
- 最近、参議院で問責決議案が多く可決されるようになった。問責決議には拘束力がないが、二院制の下で参議院が果たすべき役割をどう考えるか。

- 参議院は解散がなく、衆議院より任期が長いとされているのは、大所高所から安定して内閣のチェック機能を果たすためである。問責決議については、参議院の在り方として本当によいことなのかお考えいただきたい。
- 参議院による国政のチェック機能が、十分に働いてきたと考えるか。
- 自分を当調査会に出席、発言させたことは、参議院の良識を示しているのではないかと思う。
- 参議院が良識の府であることを体現しなければならない現役の議員に向けて、議会人や官房長官の経験を基に助言を願う。
- 先の戦争の悲惨さを学び、隣国や関係国と平和友好の道を歩んでほしい。また、政治家としては、困難な仕事に取り組んでいる地方の痛みや苦しみを国政でしんしゃくし、軽減するようお願いしたい。

〈選挙制度〉

- 現在の小選挙区制には弊害があり、鏡のように民意を反映する選挙制度の再構築が必要だと考える。
- 人口だけで議員定数が決められると、地方の声を反映することができなくなる。定数は、人口だけでなく面積、投票率も加味して考えるべきである。
- 参議院がチェック機能を果たしていくためには、選挙制度の在り方が重要である。

【地方分権】

- 国の権限を地方に移し、国は国にしかできないことに集中する姿がこれからの時代には必要である。国から地方に権限と予算を移す道州制という手法についてどう考えるか。
- 地方が地方として成り立ち得る政治を目指してほしい。

(3) 内閣の総合調整機能及び国会との関係について（平成26年4月2日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

（意見の概要）

元内閣官房副長官

一般財団法人地方自治研究機構会長 石原 信雄 参考人

竹下内閣から村山内閣まで7人の首相の下で内閣官房副長官を務めた。当時官房副長官は政務と事務の2名で、与野党との連絡は政務の副長官が、省庁間の調整は事務の副長官が担当しており、役割分担が比較的明確であった。また、衆議院は中選挙区制で、小選挙区制である現在とは与党との法案調整等もかなり違っていた。

内閣法に規定されている分担管理原則にはメリットもデメリットもある。各大臣の担当する行政事務について責任が明らかになり意識が高くなる。同時に、特定の省庁だけでは収まらない事項の場合は、省庁間の意見が対立する傾向があり、内閣の方針に基づいて調整する必要が出てくる。まずは省庁同士で話し合い、調整ができない場合は官邸が調整に当たる。

省庁間調整で特に苦慮した例は、海部内閣での日米構造協議である。これは、当時日米間貿易が我が国の大幅な輸出超過で、それに危機感を抱いたアメリカ、特に議会が、主な原因は日本市場の閉鎖性にあるとして市場構造の見直しを求めたものである。アメリカの要求は、当時の我が国の様々な商習慣を根本から見直すようにというものであり、初めは各省庁とも強い拒絶反応を示したが、官邸が調整に乗り出し最終的な合意に至った。

もう一つの例は、村山内閣における地方分権の推進に関する大綱方針の閣議決定である。これは、機関委任事務制度を全面的に改めるという、国と地方の行政の在り方を根本的に変える内容を含んでいたため、各省庁がいずれも反対し、閣議に案件を提出できない状態が続いた。内閣としての大きな方針が決定されているにもかかわらず案件が提出されてこないと自治大臣が閣議で指摘し、それを受けて、各省庁の事務次官を督励して閣議決定に持ち込んだ。

内閣としてまとめなければならない案件は省庁の立場を超えて協力を得る必要があり、また、大きな案件は事務方の調整だけでなく国会側の理解もないと結論が出せないことが多かった。

内閣と与党の調整に苦慮した例もある。湾岸戦争の際、我が国は経済制裁や財政協力は行ったが、自衛隊を直接参加させることはできないため、人的貢献は控えていた。その後、国際社会の要請もあり、国際平和協力活動に人的に貢献するための法整備を検討したところ、当時の内閣、特に海部首相は自衛隊を海外で使うことを避けたいという考えが強く、現実問題として自衛隊を使う以外に方法はないと考える与党側と議論が分かれていた。最終的には、自衛隊そのものではなく、自衛隊員に国際平和協力隊員の身分を併任させる形で法案をまとめた。

内閣と各省庁の調整で、各省庁の幹部人事の在り方も大きな問題である。国家公務員法制定以前、幹部人事は閣議決定して上奏する仕組みであったが、国家公務員法の制定により、幹部を含めた全ての職員の任命権はそれぞれの大臣が持つようになった。その際、各省庁の幹部人事については内閣が一定の関わりを持つため、発令前に閣議了解が必要となり、現在は閣議決定による承認が必要となっている。

平成26年の国家公務員法改正では、首相が職員の適格性審査を行って幹部候補者名簿を作成し、各省大臣は首相及び内閣官房長官と協議してその名簿の中から幹部職員の任命を行うこととされており、従来に比べて格段に内閣の関与が強まる内容である。この改正は、内閣機能の強化の面からも必要であると考えられる。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【内閣の機能強化】

〈首相の権限強化〉

- 憲法上閣議についての規定はないので、内閣法6条や7条を改正して閣議の制約を外すことにより、首相の権限を強化できると考えるがいかがか。
- 閣議は全員一致なので指揮監督を受ける大臣が不満であれば閣議決定できず、指揮監督もできないという議論を内閣法制局としたことがある。法制局の

解釈は、憲法65条は行政権は首相ではなく合議制の内閣にあると規定しており、内閣の権限は閣議で行うというものであった。

憲法と内閣法の規定上、首相の指揮監督権は常に合議制の閣議の枠内でしか行使できないが、実際の政権運営においては、国政を預かっている内閣の代表としての首相の考え方は、形式的な閣議決定を経なくとも、各大臣はそれを理解して実行に移すことが多いと思う。

- 内閣府設置法によって首相の権限強化の一部が実現したと思うが、首相よりむしろ官房長官の権限を強化したと感じている。首相の権限強化について内閣府設置法がもたらした意義は何か。
- 内閣府のような各省横断的な総合調整機能を担う組織をつくったのは、官房長官や官房副長官が人的な努力で総合調整していたものを、組織的・制度的に担保しようという意味合いがあったと思う。しかし、内閣府ができて、首相、官房長官、官房副長官が実際に動いて調整しなければならない場面は余り減っておらず、内閣府の規定の仕方、調整の在り方が実態と合っているのか疑問である。

〈内閣の調整機能〉

- 平成13年に中央省庁が再編され、現在の体制になった。その一番の目標は内閣機能の強化であったが、内閣府は必要以上に肥大化を重ねており、整理する必要がある。どういう観点から切り込んだらよいか。
- 問題解決のため各省庁の力を結集する意味で内閣府に各省横断的な組織を設けることは必要だが、一定の期間が過ぎれば自動的に消滅させるべきである。総合調整機関は意思決定者が少ない方が早く結論が出るので、数が多くなると決定を遅らせる原因となる。
- 日米構造協議で官房副長官として各省庁を説得して取りまとめたということだが、現在のTPP交渉において参考になる点は何か。また、なぜ外務省は各省庁の取りまとめができなかったのか。
- 各省庁は外務省に対して、自分たちの立場を理解していないという不信感があり、それを取り除かないと調整が進まなかった。そのため日米構造協議は官

邸が調整を行った。

各省庁は業界や国会議員の了解を得る必要があり、事務方だけでは話が進まない。例えば、協議の主要論点の一つであった大店法に関する問題については、大店法は議員立法であったので、いわゆる商工族は修正を認めず、間に立った通産省は非常に苦慮した。結局、与党とも連絡を取りながら関係議員や関係業界の理解を得て、最終的には一定の修正を行った。

T P P 交渉については、現在の内閣は交渉の妥結を非常に重視し、官僚組織と一体となって進めていると思う。この種の話は、利害関係のある業界の理解を得ることが大事である。

- 内閣官房長官談話は、各省庁の手に負えないが閣議決定や首相談話とすることを避けたい場合に使われる形式であり、外交・安全保障関係に多い。河野談話という官房長官談話は、他の国であれば外務大臣が責任を持って行うことである。内閣官房が調整して官房長官談話となった理由は何か。
- 内閣官房長官談話は、閣議決定したものではないが、閣僚は内容に納得しており、内閣全体の意思を代弁したものである。外務大臣談話としなかった理由は、当初は慰安婦問題の実態調査を戦後処理の一環として厚生省が担当していたが、厚生省だけでは手に負えないことから関係省庁に範囲が広がったためである。外交は基本的には内閣が行うものであり、外務大臣は担当の大臣として一定の役割を果たすが、どの省庁とは言えない事項については内閣が扱うため、自然と官房長官談話になったと思う。
- 河野談話を発表することで当時の我が国が得ようとしていたものは何か。
- 韓国側は、過去の問題に一応区切りを付けて未来志向の関係に移行できるとしていた。河野談話を出した後は、少なくとも韓国政府は慰安婦問題を持ち出すことはなかった。
- 当時韓国政府とのすり合わせがあったと思われるという参考人の発言の根拠はどこにあるのか。
- 河野談話の原案を作成する過程で韓国側がいろいろな要望を言っているということを事務方から聞いたため、どの部分かは知らないが、すり合わせはあつ

たのではないかと答弁した。

- 特定秘密保護法に反対の意見について、第一次安倍内閣の国家安全保障に関する官邸機能強化会議の座長として報告書をまとめた立場からどう受け止めるか。
- 第一次安倍内閣で、安全保障機能についてアメリカの国家安全保障会議を参考にして報告書をまとめた。特定秘密保護法は直接議論しておらず、付随して出てきた問題である。
- 民主党政権の3年3か月の印象を伺う。
- 政権の対応を批評する立場になく、短い期間では評価もできないと思うが、内閣機能の発揮の在り方について言えば、事務次官会議は省庁間の意見調整の場として貴重であったので、これを廃止したことが行政全体の円滑な推進のためになったかどうかという感想である。また、かつて事務方の最終的な省庁間調整は事務次官と事務の副長官で行い、その結果について政治の判断を仰ぐことが多かったが、政務三役だけで省庁間調整を行うのは、時間が掛かり、うまく調整ができなかったのではないかと思う。

〈幹部公務員人事と政官関係〉

- 内閣人事局を中心に行われる幹部人事が適切に機能していくための留意点について伺う。
- 官房副長官在職中、多くの事務次官は、省庁の言い分はありつつも内閣を補佐する一員として内閣の方針に協力してくれたが、中には最後まで調整に応じない事務次官もあり、任命権が内閣ではなく大臣にあることの影響を感じることもあった。そういう意味で、各省庁の幹部人事に対する内閣の関与の度合いが強まることには賛成である。

ただし、600人ほどの幹部人事について内閣人事局が一人一人を把握するには限界があるので、具体的な名簿作成の過程では、対象となる職員を採用のときから継続して見てきた各省庁の意見を参考にすべきである。国政全体に影響を及ぼすポストとそれ以外は現実的にはかなり違うので、事務次官や主要局長となる人については、官房長官や官房副長官などが一人一人の特性、能力、考

え方を把握する必要がある。

どの内閣でも官僚が国政に全力で取り組むことができる環境づくりが必要であり、内閣と官僚組織との信頼関係が継続される人事管理をしてほしい。

- 内閣人事局は運用が難しく、内閣が交代したときでも各省庁の幹部は大幅に交代しないようにしておかないと国の行政機能が維持できない。内閣人事局の運用における政と官の距離感についてどう考えるか。
- 組織を束ねる管理能力は長い間その人物を見ていないと分からないと思うので、内閣が交代したときに、各省庁の幹部の資質をどこまで把握できるか心配である。幹部職員は時の政権の目指す政策に協力する必要があるが、政権交代があった場合に、幹部職員が前の政権に協力したために更迭されることになると、常に不安を抱くこととなり、その点が一番心配である。
- 各省庁の幹部の能力を把握している人は、今の政府で何人程度と思うか。
- 具体的に何人とは言えないが、今後官邸が幹部人事を管理する場合、各省庁の幹部の資質を十分に知った人が関わらないと大きな弊害が生じる。官邸が直接把握できる人数は各省庁の数の2、3倍程度ではないかと思う。
- キャリア官僚の採用を内閣が行い各省庁へ赴任させるなど、官僚に対し国家全体を見る意識を最初に植え付けることによって縦割りの弊害を除くことが、結果的に官邸の総合調整機能や統率力を強化すると考えるがいかがか。
- 少なくとも幹部職員となる者は内閣で一括採用した後各省庁に配属してはどうかという議論は、これまでも公務員制度改革で繰り返されてきた。しかし、幹部職員を目指して役所に入ってくる人の多くは具体的な目標を持っており、一括採用でどこの役所に行くのか分からないと役所に入る動機が無くなってしまいうという反対が強く、今まで実現していない。そこで、一括採用はできないがそれに近い形で何か方法はないかという議論がなされてきた。幹部職員は内閣人事局が作成する名簿から選ばれるようになるので、省庁帰属意識を少しでも弱める工夫はあり得ると思う。
- 政治主導をどういう意味に捉えているか。
- 政策の大きな方向付けは政治によるべきだが、政策を議論する場合、その政

策を担当する官僚組織の意見を聴かないと適正な政治決定はできないのではないかと思う。

〈情報提供の在り方〉

- 平成26年度から、閣議及び閣僚懇談会の議事録が作成・公表されることになった。この決定は閣議の透明性の向上、情報公開、内閣の意思決定過程の国民への説明責任という観点から画期的なことだと評価できるが、参考人の評価はどうか。
- 閣議の議事録は作成してこなかったが、閣議として意思決定したものは全て記録が残っている。閣議での大臣の発言は、官房長官が閣議後の記者会見で取捨選択して発表してきたのが実態である。閣議の議事録を作成・公表すると、大臣は公表されることを前提に発言するため、発言が限定されるようになり、閣議の雰囲気が変わってくるのではないかと思う。
- 閣議の議事録が公開されるようになると、大臣は発言を控えることも出てくるとの話があったが、一番良い公開の形は何か。
- 情報公開の時代であり、どちらがよいかとなれば、議事録の作成・公表によって国民が閣議の議論の内容を知ることは前進と考える。しかし、実態論としては、大臣は閣議で自分の所管を超えて国政万般について比較的自由に意見を述べており、それが全て議事録として公表されるとなると制約や心理的な影響が出てくると思う。閣僚には自由に議論してほしいと思う。
- 官房副長官として長年マスコミに対応し、内閣の方針を正確に分かりやすく国民に伝えようと苦労した経験を踏まえて、マスコミへの対処の仕方や情報提供の在り方についてどう考えるか。
- 長い官邸生活で、誤解に基づく報道で苦慮したことは少なくなかった。経験の浅い記者も取材に来るので、影響が大きいテーマについては、過去の経緯や事実関係について念入りに説明すると同時に、もたらず影響の大きさについても説明することが必要ではないかと思う。

〈危機管理体制〉

- 東日本大震災のような災害時の情報発信等、政府の広報体制について意見や

改善点はあるか。

- 内閣広報官や内閣広報室が、内閣のことを国民になるべく早く分かりやすく知らせる役割を果たしている。ただ、特に大災害発生時は、正確な情報を住民等の関係者に知らせることが最優先であり、通常の広報とは違う危機管理の世界で考えるべきである。
- 東日本大震災の教訓から、次に同様の災害が起きた場合、現地の声をくみ上げるためにはどういう組織、体制をつくればよいか。
- 阪神・淡路大震災のとき、東京では現地の状況やどう対応すべきかが分からなかったため、担当大臣と各省庁の実力者を現地に派遣し、現地で必要性を判断し、現行法令で対応できない部分は現地で対応を検討してもらい、後から内閣が予算的にも制度的にもフォローするという体制で臨んだ。実行が法律に先行したこともあったが、立法政策と緊急事態への対応の問題として、法治国家だから法律ができるまでは何もしてはいけないというものではない。
- 南海トラフ地震、首都直下地震等の際に十分機能する内閣にするための参考として、東日本大震災の際、内閣は十分機能していたか。もし不十分であったとすれば、問題は憲法か、法律か、運用か、それとも属人的なものであったのか。
- 災害の度に、それを教訓にして立法が行われているが、それでも新しい事態には不十分で、更に立法措置を講じてきた。想定された事態への対策は必要だが、それを超える問題が起こることを常に考えておかないといけない。そのときは、首相又は内閣に当面の対応を認めて、それを追認することが必要だと思う。

非常時の対応としては、状況を正確に早く把握する体制を整備することが基本である。内閣の緊急体制については、首相を中心に極めて少人数で意思決定ができる仕組みが必要である。また、責任体制を明確にすることが大切である。東日本大震災の原子力発電所の事故災害では最終責任者が曖昧であった気がする。初めから案件ごとに責任者をはっきりと決め、それを内閣全体が支援することが必要である。

【内閣と国会の関係】

- 連帯責任を負う内閣と国会との関係についてどう考えるか。
- 議院内閣制では国会によって指名された首相が内閣を構成しており、内閣は常に国会との関係を配慮しながら行動すべきである。
- 新たな武器輸出三原則が閣議決定されたが、武器輸出を原則禁止としてきた歴代内閣の方針を大転換するものである。国会審議も国民の合意もないまま、閣議決定で歴代内閣の方針を転換すべきでないと思うがいかがか。
- 内閣機能強化の議論は、憲法や内閣法で内閣に付与された機能をいかに効率的に発揮できるかという問題である。これは、法律等本来国会で決めるべきものにまで内閣が権限を広げるといった話とは違う問題である。国会と内閣の役割分担の問題は個別具体の事例に応じて判断されるべきである。
- 二院制における参議院の役割について、監視機能であるとよく言われるが、見解を伺う。
- 一部に衆議院の優越があるが、衆参は対等であるので、内閣が円滑に機能するためには両院の連携が大切である。

【基本法としての憲法】

- 参考人は過去に憲法改正について国民的な合意を得る努力が必要とコメントしているが、考えに変化はあるか。
- 日本国憲法は、占領下で日本側の意見が非常に制約された形で制定された。内容の善しあしにかかわらず、独立国家の基本法である憲法は、国民の主体性の下につくられるのが望ましいと考えているが、特定の改正論を支持する立場にはない。

【地方の統治機構】

- 中央集権が140年も続けば官僚制にも様々な弊害が生じる。新しい官僚制や道州制など、中央集権体制の弊害を取り除く方法はあるか。
- 中央政府の機能には、防衛や外交のように中央に権限を集中すべきものと、

民生行政や産業経済行政のように地域に任せた方がよいものがある。道州制を導入すると、国の事務の相当部分が道州の事務になる可能性があり、その場合は中央の官僚組織も根本的に変わってくると思う。

- 道州制の議論もされているが、国と地方における統治機構の問題についてどう考えるか。我が国には47都道府県、20の政令指定都市、人口30万ほどの中核市、小さな市町村まであり、どういう形の地方自治がよいのか。
- 基本的に、地方行政の在り方として、広域的な問題は都道府県が、住民生活に関わる問題は市町村が担当することが望ましいという考え方に立っているが、従来は市町村の行財政能力に限りがあり、その補完のため都道府県がかなりの部分を担当してきた。

明治21年の市制町村制以来、政府は一貫して市町村の行財政能力の強化に努めてきた。当時市町村は1万5,000以上あったが、その後数次の合併を経て、現在は約1,700と、1割程度になった。その背景には、交通体系の整備、通信手段の発達、経済の広域化等がある。市町村の行財政能力が高まり、従来都道府県が担当していた事務の相当部分を担当できるようになった。政令市の場合、実際の市民生活関係の行政はほとんど市が担当している。

こうした市町村の変化に対し、広域行政を担当する都道府県の数はほとんど変化していない。そのことが様々な意味で問題を提起している。選挙制度の1票の較差の問題でも都道府県制度がかなり制約になっている。そのため、現在の都道府県単位からブロック単位に広げた方が実態にも合い効率化にもなると考える。道州制の中身等については様々な議論はあるが、都道府県の再編成の時期に来ていると思う。

- 各省庁の出先機関が広域ブロック単位で設置されているのは、都道府県の区域を超える単位の行政需要に対応するためか。
- 戦前から都道府県がそれなりの広域行政を担当してきたが、戦後、特に交通・通信手段が飛躍的に発達し、ブロック単位で経済活動が行われるケースが多くなったことに行政が対応したためと思われる。ただ、現状では、実際の行政の執行権は都道府県にあり、大きな方向性は本省が決めているので、ブロッ

ク機関は言わば取次機関的な、非常に中途半端な存在になっている。

- 県が担っている機能を全部担える市の人口規模はどれくらいか。地方自治体の規模と担当する事務の在り方を考えないで、道州制にすればうまくいくという軽い議論はすべきでない。
- 経験的に言うと、中核市のような人口が30万以上の市は、住民に最も身近な団体として市単位でいろいろな行政ができる。ただし、小さな市町村は能力に限界があるので、道州制や都道府県廃止の議論をする場合、大きな都市だけを念頭に置いて再編成するのは無理であり、小さな市町村を補完する組織が必要である。それをどう構築するかがポイントとなる。

(4) 議院内閣制下での参議院の果たすべき役割について（平成26年4月9日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

（意見の概要）

元参議院行政監視委員長 山下 栄一 参考人

行政監視委員長として体験したことを述べたい。平成20年当時、ねじれ国会における与野党の対立があり、行政監視委員会は理事懇談会が開けず、委員会としての質疑や視察も行えない厳しい状況が続いた。その活路を見いだすため、前例の少ない委員長による視察を実施した。この視察は委員会運営の準備として意義があり、常時監視という行政監視委員会の使命を果たすことにもなることから精力的に行った。

三十数箇所の視察を行い、特に印象に残った視察先は東京空港事務所管制保安部である。管制官が混雑時のニアミスに常に注意を払いながら、難しい航空管制を行っている様子を見ることができた。管制官との懇談では、ニアミス事故裁判の話が印象に残った。管制官が地裁で無罪、高裁で執行猶予付きの有罪となった後、最高裁で有罪が確定したということである。裁判では、管制官個人の問題か管制システムの問題かが争われ、地裁の裁判官は現場に確認に行ったが、高裁、最高裁は行かなかった。判決への影響は分からないが、現場を視察することの重要性を感じた。

国立感染症研究所の視察では、危険なウイルスを扱う施設をつくったものの、周辺住民の理解が得られず、その施設を機能させることができない状況にあることが分かった。また、研究者自身への感染リスクの存在など、専門職の苦勞を初めて理解することができた。

こうした活動を通じて得られた知見は、行政監視委員会の調査においては質疑と同様に視察が重要であること、国権の最高機関による視察は現場の士気を高めるといふことである。委員会の視察は、議員個人の視察よりも重みがあり、現場の受け止め方も違うため、参議院の活動という自覚を持つことが重要である。視察を実施する上で、国会職員による事前の準備が重要であった。

国会議員としての18年間で感じたことは、国会職員は議員個人のサポートを中心にしているため、国政調査の一環としての委員会活動をサポートするという自覚が弱いのではないかということである。このことは、国会法、国会職員法等の国会関係の法規にも原因があるのではないか。特に気になることは、人事院が置かれた政府職員と比較して、国会職員の身分保障の仕組みが弱いことである。その問題を検討していただきたい。

行政監視委員会が調査会の報告を受けて設置され、15年が経過したので、その総括を行ってはいかがか。また、国会の内部監査の議論も行ってはどうか。

成蹊大学法学部教授 高安 健将 参考人

議院内閣制は、執政権力である首相・内閣がその存在を議会の信任に依存するシステムであり、一つの政治勢力が議会権力と執政権力の両方を掌握することで成立する。政権党の権力構造が分権的であれば受動的・調整型指導者となり、集権的であれば強力な指導者・権力核となる傾向がある。

我が国の場合、首相・内閣は衆議院の意思によって選任と罷免が行われ、内閣が衆議院の解散権を持つことで、両者の間では議院内閣制が成立している。民主的な正統性という観点からは、首相・内閣と衆議院は一つのグループとみなすことができる。

参議院と首相・内閣の関係については、首相・内閣は衆参両院と解すべき国会に対して連帯して責任を負うが、参議院は首相・内閣の選任と罷免に実質的に関与していない。首相・内閣・衆議院のグループと参議院とは、別個の民意で成立した独立の存在であり、民意を代表する立場としては対等である。

首相・内閣との関係が衆参で異なる我が国の議院内閣制を考えると、両院の多数派を同じ政党が掌握する場合は、権力構造で重要となるのが政権党である。首相・内閣の在り方を規定するのは政権党ガバナンスの問題であり、両院関係よりも政党が重要となる。他方、ねじれ国会の場合は、首相・内閣・衆議院のグループとは別に参議院の存在が注目され、この状況は政治学的には権力分立制と言える。このように我が国の政治運営システムは、衆参の多数派の構成次第で議

院内閣制と権力分立制の間を行き来する。

議院内閣制は、総選挙と総選挙の間の一定期間、権力が政権党と政治指導者に委ねられるシステムである。政権党に対する拘束は総選挙と党自身である。党首の下に集権化している政権党は強力な執政権力をつくり、効率的な政治運営を可能にする。この場合、野党、官僚、マスメディアは、この権力に対して拘束力のない制約を課すのみで、議論の正当性や政権党内勢力との連動によって拘束力を発揮することはあるが、コントロールする主体にはなれない。政権党や政治指導者に暴走する意図があれば、党内の拘束がない限り可能となるため、システムの維持には自己抑制が必要とされる。政権党と政治指導者をコントロールする確実な仕組みがないにもかかわらず、権力が委ねられているのは信頼があるからである。かつて信頼の根拠は、エリートへの敬意、民意の把握・集約、政党間のイデオロギー的な近さ等であったが、現在は政治不信が強く、集権的な議院内閣制の正当性が問われている。

権力分立制は、アメリカを例に考えると、議会の両院、議会と執政、連邦と州など、それぞれを独立の存在とみなし、権力の核をつくらずに分断するシステムである。政治に対して多様なアクセス・ポイントがつくられ、それらが相互に均衡、抑制することによって、一つの政治勢力が暴走しない仕組みができる。権力者に対する不信感があるため、一つの政治勢力の方針が難なく実現できる仕組みとはせず、反対勢力との間で調整、譲歩が求められる。権力分立制は必然的にスロー・ポリティクスを含意している。

参議院の意義を四つにまとめてみると、第一は、政党の民意把握能力が低下しているときに、政治へのアクセス・ポイントが多いことは望ましいことである。近年、衆議院は政権党に偏った構成となる場合が多く、衆議院のみでの民意の表出には限界がある。第二は、政治不信の時代には、選挙で勝っても政治指導者が全権を委ねられたと考えることはできず、自己抑制を求められてもうまく機能しないため、参議院が権力分立制的なコントロールの役割を担うことである。第三は、衆参の多数派が同じ政党の場合でも、参議院議員は参議院という独立の院の立場で党内において独自の力を発揮することである。参議院はスロー・ポリティ

クスの担い手とも考えられ、集権的な議院内閣制の効率的な政治運営の問題的側面をただす役割を担える。ただし、衆議院の多数派が働き掛けて、効率的な政治運営に賛同する議員が参議院の多数派となれば、効率的な政治運営が可能となる。第四は、6年に及ぶ任期の安定性をいかして、政治指導者を養成する機能である。

参議院の在り方で問題となることは、執政権力を不安定化させる問責決議や審議拒否である。参議院と首相・内閣・衆議院の間で調整、譲歩が行われることが必要であるが、最近まで執政権力が調整を行う前に問責決議等により崩壊してきた。システムの不安定化を招く危険な運用である。参議院には、法案修正や廃案とする役割は期待されているが、別個の民意を体現する首相・内閣・衆議院の存在を否定まですることが適当なのか検討が必要である。

また、選挙制度も参議院がどのような民意を代表しているか曖昧である。独自の民主的正統性が明確にならない限り、参議院の役割を内外に示すことができないと危惧する。参議院の選挙制度は衆議院の選挙制度と一緒に考えなければならない。衆参共に多数代表の場合、一つの政治勢力が両院を掌握すると巨大与党が出現し、衆議院の多数派が参議院の過半数を掌握できないとねじれ国会となるか参議院の協力を得るための連立政権となる。衆議院が多数代表で参議院が比例代表の場合、恒常的な連立政権となる。選挙制度の在り方により権力創出の構造が変わり得る。

以上、我が国の政治運営における権力の創出とコントロールにおいて、参議院が果たす役割は決定的に重要である。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【参議院の在り方】

〈参議院の役割〉

- 憲法の統治機構の原則について、見解を伺う。
- 統治機構の意味は、権力をつくりコントロールすることである。国会が最高の権力であるが、現在は執政府の果たす役割の方が大きい。衆議院は執政権力

をつくり行使することに力点が置かれるため、参議院はそれをコントロールすることが重視される。

- 統治機構の中で、参議院は国民に近いところで政治への信頼に関わる職責を果たすことが大きく期待されている。
- 参議院の役割、存在意義についてどう考えるか。
- 国政調査は党派や議員個人ではなく、議院の権能であるとの自覚を持つことが重要である。この感覚は参議院の方がなじみやすい。超党派で調査を行った実績をつくることにより、参議院独自の国民に対する貢献となる。
- 党議拘束により両院で同じ行動を取ることになるため、参考人が参議院の意義と指摘する、権力分立制的なコントロールと、党内で参議院の立場で独自の力を発揮することについて、消極的に考えるが、見解を伺う。
- 党議拘束を否定するつもりはない。権力分立制的なコントロールは、ねじれ国会を想定しており、衆参が対立する状況であるため、党議拘束が掛けられてもコントロールが機能する。党内で独自の力を発揮するとは、同じ政党が両院で多数派である場合を想定したものであり、結果的に同じ行動となるが、そこに至る過程では党内で様々な議論が行われることを捉えたものである。
- ねじれ国会の経験を踏まえ、参議院において制度的な見直しが必要とされる点があるか。
- ねじれ国会の問題は、基本的に制度上の解決策がないため、政党間の運用で解決すべきことであり、相互に自己抑制することが重要である。
- ねじれが解消され、国会が正常化されている現状について、見解を伺う。
- 与野党が協力し国会が機能する雰囲気を確立していくことが、参議院の改革につながる。
- 参議院で慎重な議論が行われても、最終的に反映されないという危惧を抱くが、見解を伺う。
- 重要なことは、参議院として議論をオープンにしていくことである。
- 参考人の言う、衆議院の多数派が賛同する議員を参議院で満たし、両院で効率的な政治を実現することについて留意という指摘は、どういう意味か。

- 参議院は、スロー・ポリティクスの担い手となることを制度として求められているが、両院の構成次第では、二院制がそのように機能する必然性はない。有権者の意向を反映して政党が両院を掌握する場合、我が国の二院制においても効率的な運営は可能である。
- 効率的な政治運営とは何か。
- 課題が設定された後、速やかに解決の方策が見いだされ、方針が決定、執行される状況のことである。
- 参議院には、安定した任期をいかした政治指導者の養成という機能が求められているのか。
- 参議院は、内閣と一定の距離があり権力の中枢そのものではないが、6年の任期で国政に携わり、権力の中枢を間近で見ることから、政治に関わる多様な人材を育てることができる環境となっている。
- 閣議決定で集団的自衛権の行使を可能にしようとする内閣の動きに対して、参議院が果たすべき役割は何か。
- 内閣の行き過ぎと考えることがあれば、国会として問題を提起してもよいと思う。

〈問責決議〉

- 首相に対する問責決議が度々行われ、総辞職や解散に追い込まれている。これまで繰り返されてきた、こうした運用を抑制する必要がある。内閣不信任に近い効果を持つ問責決議をどう評価するか。
- 問責決議は参議院の権利であるが、政策に関連させて提出することは望ましくない。政策については、法案の否決により意思表示すべきである。
- 参議院における問責決議、審議拒否の状況を踏まえ、参議院の在り方について伺う。
- ねじれ国会でも法案が全く成立しないことはなかった。両院で合意が得られる法案をいかに立案するかが重要である。問責決議や審議拒否のような強硬な対応では、両院間の調整は機能しない。ねじれ国会や権力分立制は制度本来の目的の一つであり、国会議員にとって苦勞が多い環境であるが、我が国の政治

にとって有益と考える。

〈選挙制度〉

- アメリカの大統領制のように4年の安定した任期があれば、民意を問う中間選挙が意味を持つが、我が国では国政選挙が頻繁に行われることが国政の不安定要素となっている。参議院選挙が政権の存続に影響することについて見解を伺う。
- 国政選挙が頻繁に行われていること以上に、衆議院にとって解散時期が予測できないことが、議会の安定性を損ない、内閣が本来の役割を果たす上で支障となっている。
- 参議院選挙を3年ごとの半数改選から6年ごとの総選挙に変更することは憲法改正を伴うが、検討の余地はないか。
- 現行憲法下の政治サイクルを考えれば、参議院議員の半数改選の3年ごとが妥当である。このサイクルに衆議院選挙を合わせることができれば、中間的に民意を問う不安定性が解消される。ねじれが生じた場合でも、両院で協力していく機運が生まれてくる。

【行政監視の重要性】

〈国会による行政監視〉

- 衆議院は行政監視を決算と同じ委員会で行うが、参議院は独立した委員会で行い、行政監視を重要な使命としている。どのような政治状況においても行政監視委員会が機能できる仕組みをつくるには、何が重要と考えるか。
- 与野党が対立する状況では委員会の開会は難しい。行政監視委員会が設置された平成10年以降の活動を検証することにより、その解決策が見えてくるのではないかと思う。
- 行政監視委員会は、ねじれが解消された現在においても開会が困難となっている。こうした状況について所見を伺う。
- 委員会運営の責任者は委員長だけでなく、理事会の構成員全員である。行政監視は議院の使命であり、与野党の対立は関係ないという意気込みで始めれ

ば、その重要性を自覚できるのではないかと思う。

- 内閣による法律の誠実な執行を国会、特に参議院が常時監視することが重要である。国会が法律の執行を適切に監視するには、会計検査院や総務省行政評価局など関係機関をどのように整理し位置付けるべきか。
- 行政の内部監査は十分に機能しない。しかし、参議院が国民の期待に応えて、党派を超えて常時監視を厳しく行えば、国会や政治家への不信はかなり解消される。行政監視委員会以外の委員会も、国政調査として行政監視を行う権能があるが、うまく機能していない。これらが機能すれば問題が解消される。
- 国会が行う行政監視については、参議院を中心に常設的な機関を設置し、関係機関から定期的に報告を受けながら、主体的に視察も行って、監視を継続することが重要である。
- 行政監視委員会は、総務省から行政評価の報告を聴取している。行政監視を行うに当たっては、質疑、視察などの日程を決め、計画的に実施していくことが重要である。
- 会計検査院を参議院に置き、公共事業以外に複数年度予算を認める制度をつくることについて、見解を伺う。
- 三権をチェックする会計検査院の独立性と業務を理解した上で、参議院に置くことを議論すべきと考える。複数年度会計の導入も重要な論点と言える。
- 三権のうち行政を監視することが最も重要であり、行政監視委員会と会計検査院が役割を分担して連携することが必要である。
- 予算審議の際、決算は間に合わないので、代わりに予算執行状況の情報に基づく審議を参議院で行えば、より深い議論ができると考えるが、見解を伺う。
- 決算を意識しながら予算配分を考えることは、参議院改革という視点からも重要なことである。

〈視察の意義〉

- 各委員会の視察の在り方について伺う。
- 法案審議が最優先であり、視察を行うことは困難であるが、各委員会が行う最も有効な調査は、現場を見ることである。

- 現場の視察で問題点を見抜くための要点を伺う。
- 目的を明確にした上で、視察先の職員の法律上の位置付け、国民の評価、最近の問題等を事前に調べることにより、成果を得ることができる。
- 書面では分からなかったが、現場を視察して初めて分かったという事例があれば伺う。
- 研究機関の設置形態が短期間で変わる状況を視察によって知り、独立行政法人問題の根深さを痛感した。
- 視察において、内部告発者の保護が法制化されていたにもかかわらず、うまく機能しなかった問題が指摘されている。こうした問題の原因と改善の状況について伺う。
- 我が国では、内部告発は退職覚悟で行うしかなく、困難である。そのため、外部からの支援が必要である。内部告発制度に限らず、行政の改善を促すためには、常時監視を行っていくことが重要である。
- 行政監視委員会等が重要な行政機関の視察を毎年、繰り返し行って、不正・不当行為を無くしていくことが必要と考えるが、見解を伺う。
- 視察は行けばよいというものでなく、議員と国会職員が連携して準備することが重要である。国会職員が各方面に気兼ねして準備で自己抑制しないよう、国会職員の身分保障などの法制を整備すべきである。
- 経験を踏まえ、視察を補佐する国会職員に求められることを指摘願う。
- 国会職員には自己抑制が働く傾向がある。国権の最高機関の職員として意識を変えていかなければならず、議員も職員に対する意識を変える必要がある。
- 国会職員が問題の本質を自分で考え、まとめる訓練を行うことが必要との指摘について伺う。
- 国会職員の質の向上には研修が必要であるが、予算的、体制的に弱いと感じている。質の向上は議員にも有益であり、党派を超えて取り組んでほしい。
- 国会法43条に規定される専門員の役割について、見解を伺う。
- 専門員をうまく活用するためには、議員が意識を変えることが必要である。

【政治システムと運営】

〈政権党の政治運営〉

- 首相の権限が強まっていることに対する見解を伺う。
- 首相の権力を左右するのは、政権党内の掌握状態である。かつては政権党が力で首相をコントロールしていたが、現在は、コントロールできていない状況である。首相の課題に対応する力を維持しつつ、二院制、司法、中央と地方など、様々な組合せの中で、首相をどうコントロールしていくかが課題である。
- ねじれ国会の頃は決められない政治であったが、調整、譲歩を特徴とするスロー・ポリティクスにより、物事が慎重に決められていた。現在は巨大与党が両院を掌握し、決め過ぎる政治となっている。こうした現在の政治状況について、所見を伺う。
- 議院内閣制型というのが現状であり、権力のコントロールは政権党内に委ねられ、二院制が本来的な役割を果たせていない。議会の中で多くの議論が行われる、程よいところに落ち着くことができない。
- イギリスやアメリカでは、政府が外部に政策助言を求め、政党がシンクタンクを持っている。しかし、我が国では、外部から政党に政策提言をする機能がなく、国会職員にその役割を期待しても十分なレベルとは言えない。議員の政策立案、調査能力を高める上で、必要とされることは何か。
- イギリスはアメリカを参考にシンクタンクを多用する方向にあるが、我が国の公的機関は中立性が求められ、シンクタンクのような党派の問題意識に基づく政策を提案できない。官僚の中立性とは時の政権を全力で支えることであり、政権が政策の最終責任を負うのであれば、官僚の中から政策提案が出てくる可能性がある。

〈民意と政治運営〉

- 二大政党制に対する評価について伺う。
- 政党制にはそれぞれ長所と短所があり、二大政党制も、例えば、二大政党以外に向けられた民意をいかに集約するかという問題があるが、政党制だけでは是非を議論することは適当ではない。現在の我が国は二大政党制とは必ずしも言

えず、この20年間、政権交代という権力のコントロールの方法を議論してきたが、状況が変わってしまっている。

- 政党の民意把握能力が低下している状況において、政治家の活動を国民に理解してもらうためには、何が必要と考えるか。
- 社会と政党の関係がこの50年で変化している。かつては人々の利益は社会の様々な組織を経由し、政治に表出されてきた。現代は人々が組織に属さず、同じ利益を持つ人々のまとまりが弱いため、政党が個人の利益を把握することが難しくなっている。人々の利益を集約するには、そのための手段を増やすことが求められる。
- ねじれ国会においても調整、譲歩が可能な成熟した民主主義社会でなければならない。諸外国と比較して、我が国の民主主義の成熟度をどう考えるか。
- 民主主義の成熟度を我が国とイギリスで比較すると、この20年間、我が国の政治は、権力をつくり決断することを重視してきた。それまで決定過程のよく分からない政治が行われてきたことが問題視された。現在ではある種の決断主義が行き過ぎている。決定は重要であるが、正当化の論理も重要である。イギリスの場合は決定に至る過程でその可否を論争し、論理とその一貫性を重視しつつ、最終的な落としどころは表に出ないところで決められる。我が国は論理の部分も弱く、最終的な落としどころを決める部分も弱い。成熟にはその両方が必要である。
- 我が国はイギリスと比較して、論理の積み重ね、水面下の調整という点で少し劣ると評価しているのか。
- イギリスは、外からは評価が高いが、ここ数年を政府の失敗の歴史と自己規定している。しかし、議会や公共放送等で議論の場が用意されており、論理が重視されている。我が国でも多くの議論が行われるが、論理がより重視されることが望ましい。

(5) 中央省庁等改革及び独立行政法人制度について（平成26年5月14日）

参考人の意見の概要及び質疑における主な議論は、次のとおりである。

（意見の概要）

東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出 参考人

官僚制の政治史と行政機構の現状分析の観点から、現在の我が国の統治機構の課題、省庁再編以降の行政改革について意見を述べる。

1990年代に我が国で進められた、政党再編、立法・行政・司法の諸機関を対象とした統治機構改革は、冷戦終了後の世界的な潮流であった。その基本的な方向性は、国家・中央政府の縮小、分解であった。国際的にはグローバル・ガバナンスが強まり、国際機関を中心に課題解決が図られ、主権国家の役割が相対的に縮小した。一方、国内では地方分権によるローカル・ガバナンスが唱えられ、国による地方自治体への関与の縮小が図られた。この時期に進んだ規制緩和も経済面での政府権限を縮小させた。さらに、地方自治体、裁判所、日本銀行、公正取引委員会等の独立機関が独立性を強化した。

2008年のリーマン金融危機によってこうした潮流が根本的に変化した。言わば国家の復権、再強化である。ヨーロッパでは、首脳会談によって国家破綻を救済する枠組みがつくられ、各国が膨大な財政支出を行って恐慌への突入を防いだ。

我が国では、2009年に、政治改革が目標としていた政権交代が果たされた。政治主導による官僚の影響力の縮小も、主権国家の縮小という90年代の改革の基本線上にあった。しかし、東日本大震災によってこの方向性は行き詰まり、以後は国家主導の震災復興政策が取られ、やや遅れて世界的な改革潮流の転換に倣ったと考えられる。

こうした国家の復権、再強化は、冷戦期の中央集権、官僚主導の国家の再現ではなく、一旦分解した公共部門の再統合である。国家に求められるのは強力な統制の権限ではなく、粘り強く利害関係者に了解を取り付ける強靱な調整能力である。

今後の統治機構を考える際に前提とすべき第一は、政権交代が今後繰り返し起

こる可能性である。

第二に、90年代の改革の成果であった独立機関の独立性の強化である。独立機関の独立性は憲法が本来想定した制度原理である。司法権や地方自治の強化は、多様化が一層進むであろう我が国にとって不可欠である。

第三に、内閣機能の強化は、内閣の守備範囲が限定されていることを前提としなければならない。政権交代があると独立機関には与野党双方の人事の影響が及ぶことになり、内閣から一定の中立性を保つと考えられる。内閣に必要なのは、そうした諸機関を並立する利害関係者と捉えて粘り強く交渉することであり、国と地方の協議はその典型例である。その交渉の実動部隊は官僚機構である。

第四に、IT化の進展により決定の加速化と透明化が政府に求められることである。多様な要求が一举に押し寄せるため、制度を新しく築くのではなく、既存の制度をうまく利用して対応することが求められる。

以上から、今後の統治機構改革の方向性は、次のとおりになる。

第一に、公共部門の諸機関を課題に合わせて連携させることである。政権交代が続き、政府への強い要求が日々継続する中では、90年代のようにじっくりと政府機構を検討して抜本的に改革する余裕がない。何代もの政権で取り組まなければならない抜本的な制度改革や憲法の全面改正は非現実的である。

第二に、各機関を良好な競争状態に置くことである。与党が強くなればそれを目標に野党も組織力を付け、政治家が統治能力を高めれば政治的中立を保つべき官僚も政策能力を磨くといった、競争のための環境整備が統治機構改革の目標になる。

第三に、競争力を高めた諸機関が対立したときに調停する裁定機関の確立が望まれる。最終的には司法権の強化が必要だが、それ以外にも国と地方の協議、衆議院と参議院の両院協議会、与野党協議の場等における裁定機能の強化が今後の課題となる。

第四に、公共部門における行動規範の再定義である。これは前述の裁定機能の前提となる。地道な検討の場の設置を考える必要があるのではないか。

第五に、政党ガバナンスの強化である。衆議院議員の任期に合わせた党首の選

任、国会議員の政策立案能力と統治能力の強化である。また、公務員制度改革で年功序列の緩和が図られるのであれば、政党においても当選回数を基礎にした年功人事は廃止すべきである。

内閣には機動的な決定が求められるため、内閣官房、内閣府の見直しは不可避であり、これに伴い、各府省による水平的調整がより強化されなければならない。内閣府を整理合理化する一方で、官僚を内閣に出向させて国全体を考えさせるために、内閣官房はむしろ強化すべきである。

現在は2回の政権交代後の移行期であり、行政が強化される一方で政治の側には政党ガバナンスの強化が求められる。その結果、各党間で国家の基本政策について共通理解が生まれたときに、政権を超えた長期的な改革課題に取り組むことが可能となるのではないか。

元人事院総裁 中島 忠能 参考人

最初に、近々創設予定の内閣人事局が有効に機能して、我が国の公務員制度、政治を補佐する官僚組織が立派に機能する必要があるという点について述べる。

国家公務員法改正案の提案理由にあるように、内閣人事局を創設する狙いは、能力主義、実績主義を基本に適材適所の視点に立った戦略的人事配置を実現して、強力に政策を推進していくことである。これを実現するためには、内閣官房長官が幹部候補者名簿をつくる際、各省大臣から幹部候補者案を提出させ、それを基に作成することを法律上明記し、また、外部人材の登用について、次の2点を規定することが望ましい。一つは、公務の世界とは異なる倫理観や価値観が支配している分野から登用される外部人材の適性或資質を審査する機関についてである。これは先進諸国でも行われていることである。もう一つは、契約関係や捜査関係等、外部人材の任命を避けるべきポストについてである。

次に、与党が陳情処理を通じて箇所付けを行うなど行政が担うべき権限が内閣に一元化されないことについて述べたい。与党が行政に関与して行政の中立性が失われているという議論は、国家公務員制度改革基本法成立前からあった。当時はいわゆる族議員と官僚が密接な関係を結び、行政の中立性、公正性を損なう動

きをしていると言われた。そこで、基本法に、公務員と国会議員が接触した場合、その記録を作成、保存、公開することを定めた条文を規定し、行政の中立性、公正性を確保しようとした。

基本法制定当時は、国会議員個人と官僚の接触であったが、政権が替わって、与党が組織的に行政に関与するようになり、幹事長室で陳情や要請を一括管理して実質的に箇所付けするという方針を打ち出した。党の地方組織の強化を図りたいという政治的な狙いがあった。憲法には行政権は内閣に属すると規定されており、内閣が実質的な行政の決定権を失うことがあってはならない。

最後に、公共事業における行政の裁量についてである。行政の裁量で開始された大規模な公共事業が政権交代によって中止になると、地方に大きな影響を与え、現場は混乱するので、予算の組み方を変えるべきである。

例えば総事業費が1,000億円を超えるものは、国会の議決対象にするとよいのではないか。予算は成立すると法規的な性格を持つので、ある事業が国会で議決されれば、法律と同様、議決後に国会議員や大臣になった人も議決に従わざるを得ない。

一橋大学大学院法学研究科教授 只野 雅人 参考人

中央省庁等改革は、統治機構や憲法の機能にも影響を及ぼしてきており、行政だけでなく国会の役割を含めて議論する必要がある。主に国会が担うべき役割という視点から述べる。

中央省庁等改革の中で憲法学の観点から特に重要であるのは、首相・内閣の役割とその補佐機構の強化である。改革の方針を示した行政改革会議の最終報告では「内閣が、日本国憲法上『国務を総理する』という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上での国家の総合的・戦略的方向付けを行うべき地位にあることを重く受け止め、内閣機能の強化を図る必要がある。」とされた。

報告では、抑制と均衡という別の視点も提示された。具体的には、地方分権、国会のチェック機能の一層の充実、司法制度改革であるが、後で国会のチェック

機能について述べたい。

内閣機能や首相の指導性を強めるとなると、その基盤、特に正統性が大きな課題となる。国民が内閣、首相、政策を選択するという機能を強調し、内閣を政治の中心に位置付けて、内閣が官僚を統制するという図式が強調されてきた。

以上のような改革に対して、従来の憲法学は、国会が立法を担って内閣や行政がそれを執行すると説明していたが、有力な学説は、国民の支持を受けた内閣又は首相が政治を担い、強いリーダーシップを発揮して官を統制し、国会の役割はそのコントロールに重点を置くべきであるという構図を提示した。

しかし、こうした説明は憲法との関係で問題があった。モデルとなったイギリスの場合、第二院は貴族院なので支障はないが、我が国には選挙された非常に強い権限を持つ第二院が憲法上置かれており、ねじれ国会になると当初想定された形で内閣、首相主導の体制が機能しないという問題が出てきた。衆議院だけでなく参議院も視野に入れた上で政権形成を考えるのがよい。

このほか気になる点は、内閣、首相の政治主導とそれを支えるのが政権交代という論理が強調され、政治が過度に単純化して捉えられてきたのではないかということである。

内閣機能の強化や首相の指導性の強化と一体で論じられるべき点である国会の統制機能について述べる。国会の統制機能は、憲法上明記されていないが、様々な条文に分けて規定されている、言わば無名の権限である。国会による統制を考える場合、行政のうち、内閣が担っている政治的な部分だけでなく、行政機構に対する統制も併せて考える必要がある。

国会の役割を改めて考えると、フランス憲法に2008年の改正で加えられた、国会の使命を定義する規定が一つの手掛かりとなる。具体的には、法律の議決、政府の行為の統制、公共政策の評価である。公共政策の評価は、広い意味では統制に含まれるが、伝統的な統制の定義を超える部分を持っているため、このような規定となったと思われる。

国会は統制とともに立法機能を持っている。重要な政策を実施するには、法律の議決は避けられない。議決では多数派優位となるが、議決に至るまでの、特に

審議のプロセスに注目したい。本来、二院制の立法過程では、両院の間で法案が往復する過程で修正が図られたり立法の質が高められたりするものだが、従来の国会審議ではこの点が十分意識されていなかった。審議の中で行われる法律の運用や解釈についての重要な答弁を引き出すことは、統制と見ることもできるが、立法の中に行政の在り方を縛る重要な視点を盛り込む契機になると思われる。

フランス憲法で国会の使命としてあえて公共政策の評価を加えた理由は二つあると考えている。一つは、議院内閣制の場合、多数派優位の構図が前面に出て、統制がうまく機能しないが、公共政策の評価は与野党が協力して行える部分が随分あり、従来の統制と違う形で国会が果たすべき役割が生まれてくるという意識があるように思う。もう一つは、ガバメントの質、ガバナンスの担保である。専門合理性を持った機関が重要になるが、特殊利益と結びついていることがあり、それを評価するために国会の役割が必要になるという考えがあったと思う。

(主な議論)

○は委員の発言、□は参考人の発言

【内閣の在り方】

〈中央省庁等改革の評価〉

- 内閣官房の総合調整機能を担う事務体制が十分でないとの指摘を踏まえ、中央省庁等改革の評価と、内閣官房、内閣府の今後の姿について見解を伺う。
- 中央省庁等改革の理念の一つは政治主導の体制づくりであった。政治主導は内閣が政の部分を引き受けて官を使いこなしていくという想定であったが、それだけでは限界がある。国会が、統制という機能の中で政治主導を一部引き受ける役割分担があってもよい。
- 大きな省をつくと1年程度で交代する大臣では主導権を握れない。省庁再編は、当時政治主導を諦めて官僚主導をつくるように見えた。政治主導の実現という点から逆効果であったと今でも思っている。

内閣官房、内閣府については、首相や官房長官による調整の事前調整を行う組織が必要である。内閣官房で本格的に総合調整するのであれば、国会議員を長に据えた組織をつくる必要がある。それにより内閣官房や内閣府の仕事は大

幅に整理できると思う。

- 中央省庁等改革や独立行政法人制度創設は、内閣の機能強化と関連付けて行われてきた。政権が替わっても続いてきた一連の改革の背景には、金権腐敗と言われた政治に対する国民の大きな不信があったと思う。この行政改革は、国民の政治不信を払拭するという観点から成功したと言えるか。
- 行政改革会議の政治不信に対する最も重要な応答は、各省庁の縦割りを打破して内閣で迅速に意思決定することであり、それに関してはある程度の成果を上げたと思う。ただ、2点課題があった。一つは透明化で、もう一つは戦略を生み出すという政府の能動的な対応である。政治不信を払拭することはまだできていないと思う。
- 率直に言って、政治不信を解消したとは言い難い。国会の役割が重要であり、国会が統制機能を果たすだけでなく、統治の質の問題にも切り込んだ議論をしていくことが、国民の政治不信を払拭する一つの方向性になる。
- 今世紀に入ってから今日まで、政治は全体として与野党ともよくやってきたと思う。政治不信は政策の失敗があっても倫理違反があっても生じ、立場によって評価も異なるので、回答しにくい。
- 平成13年の改革では、どこが所管するか分からない部分については、省間調整システムを整備することが狙いであった。ところが、省間調整システムが機能していない。このことについて見解を伺う。
- 府省間でそれぞれの立場を主張させ、それを判断するシステムをつくることが重要である。政策上の対立は、政策上の判断で処理した方がよいと思う。
- 各省による省間調整システムについては、省庁再編の際に様々な準備がなされ、BSE問題などで農林水産省と厚生労働省との間で連携がなされた。各府省が主体的に他省とも積極的に調整し、解決する仕組みを活性化させるためには、設置法において各省の権限の範囲を緩やかに定めるようにする必要があると思う。また、官僚同士の調整だけでなく政務三役同士の調整も重要である。大臣、副大臣、大臣政務官が強いチームをつくり、他省のチームと密接に連携して問題を処理する、そういう強い組織力を構築することも必要と考える。

〈首相の権限強化〉

- ねじれ国会であっても首相がリーダーシップを発揮して政策を実行できるためには、どのような統治機構改革を行うべきかというのが、本調査会の問題意識であると思う。省庁再編の際に制定された内閣府設置法は、首相のリーダーシップを強化するという観点から問題があると思う。内閣府が首相の補佐組織として位置付けられていないこと、首相も他の閣僚と同じく、事務を分担管理する主体としてしか定められていないことが問題だと思う。当時の官僚の意図により、首相のリーダーシップ強化は骨抜きにされたのではないか。内閣法も同様の問題がある。両法は一貫して、官僚が主導権を確保する構成になっている。この点について、長年の実務経験から教示願う。
- 現行憲法は、明治憲法と同様に首相の地位は高くない。憲法で、行政権は首相に属すると定めず、内閣に属すると定めているため、首相は、同輩中の首席という立場でしか憲法上位置付けられていない。憲法の規定を受け、内閣法では閣議にかけると必ず規定されている。リーダーシップのある首相をつくるためには、憲法改正から議論する必要があると思う。
- 首相と内閣中心の体制強化が重視されてきた改革であり困難や限界を内包しているとの指摘について、政官関係という視点に踏み込んで説明願う。
- 内閣の民主的正統性を強化するための政治の運用と、憲法が予定している統治機構が合致していなかったという認識がある。衆議院だけであればうまく機能するかもしれないが、参議院が置かれた統治機構でそのような運用をすると、深刻なねじれが生じる場合がある。

政官関係は、基本的に政治主導を実現する方向で考えられてきており、そのことには賛成であるが、内閣強化だけによるのではなく国会との関係でその基盤をつくることが重要である。

〈内閣官房及び内閣府の在り方〉

- 内閣官房の強化と内閣府の整理合理化について具体的な在り方を伺う。
- 内閣官房と内閣府に、様々な本部が多数設置され、調整を行っている。この本部の在り方を見直し、戦略的課題でない調整事項は各省に移管することが必

要である。ただし、内閣官房は平成13年以前の規模まで縮小すべきではない。内閣官房が担うべき範囲を首相、官房長官が中心となって戦略的に限定することが必要である。

- 内閣官房は官邸の直属の機関と位置付け、緊急的な課題あるいは政権の公約の実現に役割を絞り、内閣府は政権が抱えた中長期的な問題について高い見地から調整を行う。世界はグローバル化し、変化も速い。中央は大きく地方に権限を移譲し、エネルギー獲得、食料問題、資源獲得、少子化等を横断的に責任を持って分担管理し、実行できる府省に生まれ変われなければ、我が国の新しい姿が生まれてこない。こういう内閣官房、内閣府の在り方に対して見解を伺う。
- 我が国の行政の仕組みは、内務行政の大きなグループ、経済財政関係のグループ、国際関係のグループの三つがある。内務行政系は内閣官房と非常に強い関係があり、経済系は秘書官などを通じて官房長官、首相に直結する仕組みがあつて動いている。国際系は再構築を現在の政権で図っているという構図が描ける。内務行政の仕組みを抜本的に変えることは膨大なコストを要するという問題がある。道州制は様々な議論をされているが、コストを考えると余り現実的ではなく、地方分権により権限移譲を今以上に推進していくことが考えられる。
- 分担管理原則の下、各大臣が行う意思決定と内閣の調整機能の関係が、内閣官房の強化によってどのようになるのか伺う。
- 本部を時限的な存在として見直し、所管する担当大臣の在り方も見直すことが必要である。平成13年の省庁再編以降は各省大臣にも調整の権限があり、それを補佐するのは各省の官僚である。各省間で機動的に合意に至る仕組みをつくる必要がある。

〈内閣の機能強化〉

- 2回の政権交代を地方の首長として経験した。以前の自公政権では、内閣の顔がよく見え、与党が余り見えなかった。民主党政権では逆転し、内閣が見えず、与党の顔が大きく見えた。再度自公政権に戻ると内閣の顔がよく見える感

じがした。内閣のガバナンスと与党のガバナンスとどちらがよいのか。2回の政権交代を通じたガバナンスの変化についての見解を伺う。

- それぞれの内閣の個性の違いと理解する。
- 中央省庁等改革の際に考えられていたことは、内閣の規模を大きくすることで与党をコントロールし、権力の中心をつくることであった。それがあつた政権では機能し、別の政権では機能しなかったと考える。一方で、政府・与党の一元化は、責任を明確にするなど重要ではあるが、国会審議等を考えると一定の距離がある方がよい。例えば、外国の議会では、与党の中から修正案が出てくるといふこともある。
- 同じ内閣の機能強化でも、自民党長期政権時と政権交代が起こつた後では質的に異なり、ガバナンスが問題になっている。長期政権になれば、政府も様々なところに影響力が及び、それを前提に内閣機能をどのように強化するか考えればよい。しかし、野党が政権を取つた場合には、当面、従前のシステムの中でやり繰りしなければならない。そこで、政権に就く前に実現可能性のある政策集をつくっておけば、誰が大臣になつても各省でその政策を実現することができる。しかし、実現性がなければ外部の専門家や官僚に新しい政策づくりを依頼することになり、実質的には官僚主導になってしまう。この意味で政治主導には政党のガバナンスが問われる。

現在は政党のガバナンスを確立する移行期であるので、内閣での対応となる。内閣官房の過去の課題を清算し、新たに何ができるかを考える必要がある。長期的に考えると、内閣官房、内閣府は新政権の発足時に政策に合わせて組織が柔軟に対応できるものであることが望ましいと考える。

〈内閣人事局と公務員人事〉

- 内閣人事局が有効に機能するよう運用のルールを定めることが肝要と考える。我が国の公務員制度のどの部分に留意して内閣人事局が運用されるべきと考えるか。
- 我が国の公務員制度運用に最も参考になるのはイギリスであると思う。イギリスでは、大臣規範、公務員規範がつくられており、政治家は官僚の中立性を

尊重し、官僚は政権交代があっても同じように仕える。官職には能力に基づいて就き、昇進もできるという制度が確立し、政治においても、行政においても浸透することが基本である。ただし、サッチャー政権の退陣に際して一部の幹部官僚が官界から去ったとも聞き、政権長期化の影響があったようである。

- 内閣官房は言わばスタッフ機構であり、そこに内閣人事局を設置すると規模と組織の性格から違和感が出てくる。また、人事が政党化する懸念がある。これらの点について見解を伺う。
- 平成20年に国家公務員制度改革基本法が制定された当時、いわゆる族議員と官僚が結び付いて行政が中立性を失っているということと与野党共に心配し、それに対処するための規定を基本法に置いたが、6年経過しても機能していない。内閣人事局の設置によって大幅な増員となってもよいので、基本法の規定が機能するようにしてほしいと思う。
- 組織を見直す際に、人事の運用が柔軟であれば機動的な組織として機能することができる。公務員の配置の柔軟性について伺う。
- 公務員の中には様々な才能を持った人がおり、それを内閣人事局でできるだけ把握し、責任を持って配置を考えるべきである。そのための部署を内閣人事局を中心につくることが求められる。

〈政権交代のルール〉

- 我が国の統治機構の特徴として政権交代が今後も起こり得るということが挙げられるが、国民が望めば政権交代が起こり得るのが民主主義のあるべき姿だと思う。そういう意味で、円滑な政権移行のための仕組み、ルールが重要である。イギリスではそういう工夫があると聞くが、野党と接触した官僚の秘密保持の在り方はどのようにルール化されているか。

また、政権交代のとき、政権を担った経験がなく新たに内閣に入る国会議員のサポートやスタッフの供給について、人材面でどのような工夫があるか。

- イギリスの制度に関して述べる。通常は国会議員と官僚は接触しないことになっているが、総選挙前の一定期間は接触し、官僚は野党から政策案を聞き置き、実現が難しい政策については一定のシグナルを送る。接触が限定される中

で秘密が保持されている。

人材面については、前政権時代の閣僚経験者が様々なサポートをすることがある。また、外部の専門家が各省の一員としてメディア対策を担い、政策の説明を補完する。さらに、政務三役に当たる閣僚集団に強いチーム力の発揮が求められている。

【国会の在り方】

〈国会による行政統制〉

- 法律制定の際、詳細については政省令に委任している現状がある。法案可決後、政省令がどのように規定され、実施に移されているか、把握している国会議員は少ないと思う。委任立法の統制を通して国会は行政を統制しなければならない。議会拒否権という概念の導入が必要ではないか。
- 法案によっては政省令への委任が非常に多いものがあり、そのような法案は政省令を見なければ法律で実現しようとしている政策の全貌が見えない。審査の際に政省令の原案も委員会に提出させるという運営が考えられる。

〈参議院の役割〉

- 強い参議院を政治主導の確立のために積極的に位置付けることが可能との指摘は、国会のねじれは憲法上の要請として重要な意義があるとの指摘と受け止めたが、見解を伺う。
- 国会がねじれて物事が決まらないのは大きな問題である。両院の党派構成が異なり得ることを前提にした運用が課題となる。基本的には両院に基盤を置く内閣の在り方を考えることが答えになる。
- 行政改革で内閣機能が強化され、現在、安倍内閣が閣議決定でいわゆる解釈改憲により集団的自衛権の行使に踏み込もうとしている。強権的な政治が進められようとするとき、抑制と均衡の観点から参議院が果たすべき役割は大きいと思うが、見解を伺う。
- 行政改革会議で内閣強化と言われてきたのは各省に対する内閣の強化であり、国会との関係は必ずしも議論になっていなかった。政府が閣議決定で憲法

解釈を変更しようとするのであれば、国会審議でその内容をただすことが求められることになる。

- 首相のリーダーシップ、民主的な国会運営等については、与党の寛容、譲歩を前提に、野党にも十分な発言の時間が与えられ、野党もいたずらに審議や採決を引き延ばさないという態度をお互いに取りれば、良い国会運営ができる。与野党協力の中、首相が威厳を持ってリーダーシップを発揮してほしい。
- 基本的には国会できちんと審議をして、十分にチェック機能を発揮することが重要である。また、内閣の基盤を一つの政党だけで構成することは困難であり、そのことがバランスを取る意味を持つこともある。

【中央と地方の一体改革】

- 首相公選制、地域主権型道州制と併せて中央省庁の再編を考えている。これらについて見解を伺う。
- 首相公選制は憲法改正を必要とし、制度設計が非常に難しいという問題がある。議院内閣制と異なり、議会の多数派と公選された首相の党派が異なった場合の調整が相当難しい。議院内閣制の運用自体が政権選択を基軸にしており、そういう形で事実上政権を選ぶことが重視されてきた。首相公選制に踏み込む必要性はないと感じている。

道州制については、地方分権が重要なことは同感である。その上で、現在より広い区域が必要となれば一つの選択肢になると思うが、現行制度の枠の中で適切な権限配分を考えるということもあり得ると思う。

2 委員間の意見交換

参考人からの意見聴取等を踏まえ、平成26年5月21日、議院内閣制における内閣の在り方について、中間報告の取りまとめに向け、委員間の意見交換を行った。その概要は次のとおりである。（発言順）

岡田 直樹 君（自由民主党）

中央省庁等改革の目標は内閣機能の強化であった。改革の結果をいかして政治主導の国政を展開する内閣も現れるなど一定の成果が得られた。その一方、10年余り経過した現在、内閣府の肥大化が指摘され組織を整理する必要性が生じている。内閣の事務については、首相が閣議に必ずしも縛られずに行政各部を指揮監督し、その総合調整を行うことができる仕組みをつくる必要があると考える。各省大臣の分担管理原則は、各大臣が所管する行政事務について責任が明確となり取り組む意識が高まるが、各省間で意見の対立を招く側面がある。緊急で戦略的な対応が求められる課題は、官邸の強力なリーダーシップで意思決定が行われることが重要である。

国家公務員制度は、国家のために働く人材をいかに活用していくかが重要である。内閣が交代した場合において大幅に人事が替わらないよう配慮が必要である。内閣人事局の設置により幹部職員が一元管理されるが、縦割り行政の弊害を是正する方向での運用が望まれる。公正な能力評価に基づく人事を行うことで職員の能力が発揮されれば、官僚組織の活性化が期待できる。

参議院の役割は、安定した任期の中で大所高所からチェック機能を果たしていくことであり、行政監視もその一つである。我が国の国政選挙は、諸外国と比較して頻繁に行われ、国政の不安定要素となっている。参議院では、近年、内閣不信任に近い効果を持つ問責決議案が度々可決され、総辞職や解散に追い込まれてきた。こうした運用を抑制していく必要がある。現在、国会はねじれ状態が解消されているが、常に正常に機能していくとは限らない。どのような政治状況でも正常に機能するために参議院の在り方を検討していきたい。

風間 直樹 君（民主党・新緑風会）

政府方針は閣議で決定されるため首相の一存では決められず、ねじれ国会においては首相の権能がほとんど発揮されない。内閣法6条は閣議決定を重視しており首相が内閣を代表するという記述がないこと、また、内閣府設置法は首相に関する記述が少ないことに原因がある。これらの条文の改正により、首相の権能を強化し、指揮監督のサポートを整備して、そのリーダーシップの発揮を妨げないようすべきである。首相の指揮監督権が各省の分担管理事務と抵触した場合の整合性についても検討が必要である。

衆参両院の権能をより明確に分けることが求められている。衆議院の3分の2以上の再議決が国会の議決となる仕組みを見直し、参議院の法案審議上の権限を弱くすることも一案である。その上で、衆議院にお金の面から行政を監視するために会計検査院を移管し、参議院に人事と制度面から行政を監視するために人事院と総務省行政評価局を移管して人事行政監視院を設置することにより、中長期的に行政機構をチェックする両院の機能を高めていくことが望まれる。特に会計検査院は、国会に移管することによって内閣からの独立を徹底すべきである。

参議院には重要な役割として行政監視がある。一定の任期が付与され活動が保障されている参議院がこれに適している。我が国のように人口が多い国の場合、行政による様々な人権侵害が生じ、第一院の衆議院だけでは対応が難しいため、第二院としての参議院がチェックすることに意義がある。

留意すべきことは、参議院の権能が国政に及ぼす影響についてである。衆議院との関係も含め、行き過ぎることがないように、今後、議論していく必要がある。

杉 久武 君（公明党）

大規模災害発生時、内閣には速やかな対応が求められるが、東日本大震災の際には内閣が十分に機能せず、統治機構が機能不全に陥っていると批判された。国家的危機管理の面からも、内閣の機能強化の視点に立ち統治機構の在り方を検討する必要がある。また、内閣の補佐機関である内閣官房や内閣府についても、組織の規模は適正か、府省間の総合調整機関として機能しているか、首相がリー

ダーシップを発揮できるよう補佐しているか、両機関の事務の分担は適切か等の観点から見直す時期にきている。

平成26年4月より開始された閣議の議事録の作成・公表は、情報公開、国民に対する説明責任の観点から画期的な取組である。内閣の意思決定過程の透明化、国民の知る権利等の面からも、今後とも検討していきたい。

機能が強化された内閣に対し、国会による行政統制が重要な課題である。その前提として、参考人から指摘のあった与党内の議論と国会での野党との議論の重要性を共通認識とすべきである。行政統制、具体的には行政監視として各委員会の視察を活発に実施する等、現行制度を前提に充実させていく必要がある。実効性を高める手段として、参議院を中心に常設的な機関で、年間計画を立案し継続的に行政統制を実施することも重要である。従来から参議院公明党は行政監視の強化に取り組んできた。監視機能の強化も含め二院制における参議院の役割について、議論を深め具体的検討を行っていくことが必要である。

儀間 光男 君（日本維新の会・結いの党）

閣議決定は、首相の権限行使の行き過ぎを抑制する機能を果たしており、国政が閣議で決められる現在の制度は望ましいと考えている。しかし、緊急時には臨機応変な対応が求められるため、その範囲を決めて制度化、明文化すべきである。

アメリカや韓国のような大統領制では、政権交代によって政策課題だけでなく行政スタッフも総入れ替えとなる。行政の継続性の観点からすると我が国の制度が望ましいのではないか。日本維新の会は道州制、首相公選制の導入を主張しているが、行政の継続性の観点にも留意していきたい。

衆議院先議の議案のうち、議論の多い法案で衆議院において実質決まってしまうようなものについては、参議院先議で行われるべきである。衆議院先議では、参議院で審議される段階で多くの陳情や抗議が寄せられても、その願意が届く保証はない。

江口 克彦 君（みんなの党）

これまでの地方分権改革は、一定の成果は上げたものの、十分なものとは言い難い。地方分権改革が不十分な状況にあるのは、都道府県及び市町村という二重の地方自治制度を前提としているためである。地方経済の低迷、過疎化や高齢化の進行等により、このままでは地方はますます衰退の一途をたどるおそれがある。また、東日本大震災による被災地の復興は喫緊の課題となっている。豊かな地域社会の形成と地域経済の自律的な発展を実現し、被災地の主体的な復興を成し遂げるために、中央集権型の国の形を変えて新たに地域主権型道州制を導入することが不可欠である。

グローバル社会の中で首相が迅速に判断できるようにするために、首相公選制を実現し、直接国民に選ばれた首相のリーダーシップの下で行政を進めていくことが必要である。その中で、国は業務・機能を地方に移管し、真に国が行うべき業務・機能に集中すべきである。

また、内閣官房の機能強化を図る必要がある。首相は内閣の首長であると同時に主任の大臣としての役割も担っており、現在は首相が国家全体の戦略や調整に十分に取り組む余裕がない。内閣官房長官を格上げして副総理格の総合調整職とするとともに、内閣官房副長官等の職を格上げし、より迅速かつ高度な調整機能を発揮させる必要がある。さらに、内閣官房の業務を緊急的な課題への対応等に限定し、中長期的な課題についての調整は内閣府に、その他の調整業務は総務省に、それぞれ任せることが求められる。

単年度の予算を複数年度化するとともに、参議院に会計検査院を移管し、予算の執行を監視して行政の無駄を省くための仕組みの構築が求められる。

倉林 明子 君（日本共産党）

現在の統治機構の機能について、憲法の国民主権原理に照らして検証する必要がある。選挙で多数票を獲得すれば全て白紙委任されたかのように振る舞おうとする政権に対し、参考人から危惧の念が示されたことを重く受け止める必要がある。首相が閣議決定で集団的自衛権行使の解釈改憲を実施しようとすることは、

世論はもとより国会や憲法をも極端に軽視するものである。

1990年代以降、国民の政治不信を背景として行政改革が進められてきた。そこでは強い内閣をつくるため、中央省庁等改革や独立行政法人制度の創設が行われるとともに、小選挙区制の導入、二大政党づくりが進められてきた。これにより政権交代は可能になったが、実際の政策と民意との乖離は大きくなってきた。民意を十分に反映しない国会の指名に基づいて内閣が形成されたことが最大の要因であり、憲法の要請に従って多様な民意を反映する国会を形成することが求められる。そのため、小選挙区制を廃止して比例代表制を軸とした選挙制度へ転換することが必要である。

参考人が内閣機能強化とともに国会の行政統制機能を強化する必要があると指摘したことを、国会は重く受け止めるべきである。二院制の立法過程においては、両院間の法案の往復過程で修正がなされ、立法の質が高められる。また、法案審議の中で法律の運用や解釈に関する重要な答弁を引き出すことは、立法の中に行政の在り方を拘束するような重要な視点を盛り込む契機になる。これらは国会の機能強化のための方向性を示すものである。かつて参議院は、いわゆる小選挙区制導入法案を否決するなど、統制機能を果たしてきた。現在、国会が行政を統制する立法機能を十分に果たしているか、審議の形骸化がないかという2点について、検証する必要がある。

浜田 和幸 君（新党改革・無所属の会）

環境問題、人口問題等の諸課題に関して我が国がグローバル化した世界と向き合い、内閣機能強化を考える必要がある。内閣の情報収集能力、政策遂行能力が我が国の国益に十分に資するものとなっているか、真剣に議論する必要がある。また、腰を据えて様々な課題を議論することも重要ではあるが、それでは我が国はスピード感ある国際社会から取り残されるおそれがある。国際的な課題に対して我が国が有効な解決策を迅速に講ずる必要があり、国際協調に向けた首脳外交だけでなく議員外交による補完が求められる。

統治機構の在り方の議論において、グローバルな視点やスピード感を持った対

応を意識すべきである。韓国や中国等の近隣諸国と首脳会談を行えないという現状の是正が大きな課題である。中国との間には領土問題等はあるが、文化的な共通点、これまで維持されてきた経済関係や人的ネットワークを基盤とした外交に取り組むことも必要となる。

また、我が国が誇る健康医療に関する技術や知見を世界に広めていくことも重要である。さらに、現在、我が国のICT戦略が世界の注目を集めている。内閣が様々な調査機能を発揮して情報を集め、十分に分析を行い、世界とのコミュニケーションを取り、政治主導で取り組む必要がある。

古賀 友一郎 君（自由民主党）

国会と内閣の関係で問題となるのは参議院の位置付けである。ねじれ現象で参議院の在り方が注目されたが、参議院が衆議院と同じような党派的对立の場であれば、その強い権限が弊害となる。参議院の位置付けをどうするかは、そもそも参議院に何を求めるかによって変わってくる。内閣や衆議院に対するチェック機能を求めるのであれば権限は強い方がよく、単に参考意見を求めるだけであれば権限は弱い方がよい。

他方、内閣の問題として、首相の権限強化について議論されているが、そもそも議院内閣制において首相は議会の多数派に基盤を持つことから非常に強い権限を有しており、むしろそういう首相をどのようにコントロールするかが課題である。首相も個人の能力としては限界があるのだから、その強大な権限を行使するには補佐役が必要となるが、補佐役が首相の権限を代行するとガバナンスが不透明となる。そこで、首相の権限を強化するよりも閣僚の調整力が発揮されることで閣内の調整が図られることが望ましい。その場合、閣僚や政務三役が各府省の利益代表になってしまうと、結局全て首相によって調整されなければならないになってしまう。閣僚が適切にリーダーシップを発揮して閣内の利害を調整するには、官僚をうまく使いこなすことが必要であるし、官僚側も閣僚のリーダーシップを期待している。その際、トップダウン的な政治主導は弊害が多い。官僚に仕事をさせて最後に政治家が断を下すボトムアップ的政治主導が望ましい。

吉川 沙織 君（民主党・新緑風会）

参議院の役割を果たすため、二院制の在り方を考える必要がある。衆議院で見落とされた法案の問題点を明らかにするなど、参議院は二院制の下で一定の役割を果たしていると考えられる。

道州制と地方分権改革に関しては、地方自治法改正案の基になった地方制度調査会の答申には、自治体間の水平連携と、それでは不十分な自治体を都道府県が補完する垂直連携の仕組みをつくる方向性が示されている。これには道州制議論に資するもの、道州制とは異なるもの、それぞれが含まれている。

国会や内閣の在り方についても、一つの見方で考えるべきではない。首相に強い権限を与えても常に使いこなせる人物とは限らない。行政府と立法府に課せられた役割をそれぞれがよく考えて果たしていくべきである。

堀井 巖 君（自由民主党）

衆議院は多数派が内閣を支える役割を担う。参議院は第二院として審議する役割と同時に内閣をチェックする立法府として重要な役割を担っている。そうした参議院の役割を国民に理解してもらうためには、与野党を超えて情報発信していかなければならない。そのため、これまでの国会改革に加え、新たな視点を含めて取り組んでいくことが重要となる。参議院における国会審議の在り方についても、国会対策の次元を超えて、与野党が本調査会における議論も踏まえながら、継続的に考えていくことが必要である。具体的な改革の一つとして質疑通告の問題があり、実りある質疑にするための取組が求められる。

井原 巧 君（自由民主党）

憲法は、議院内閣制と二院制を採用し、内閣は衆議院の解散権を持ち、対して衆議院は内閣不信任決議権を有する。憲法が想定する議院内閣制の政府・与党の一体とは、内閣と衆議院の関係であり、政府を構成するのは衆議院議員であることが本来の理念に合致するのではないか。実態としては政党政治の中で選挙により選出されている参議院議員も入閣しているが、こうした憲法の理念を踏まえ参

議院の在り方を考えていくべきである。

憲法は、国会審議について会期や衆議院の優越に関し具体的な期間を明記している。制定から60年以上が経過し、交通事情の変化、情報化などにより、時間や距離の感覚は大きく変化している。こうした社会の流れに国会が対応できているのか検証する必要がある。

第3 主要論点別の整理

グローバル化が進展し、経済や社会の構造が大きく変動する中で、我が国において、行政改革や規制改革が進められてきた。また、平成13年には、省庁再編を軸とする行政改革が実施され、さらには司法制度改革、地方分権改革、独立行政法人制度の創設等、今日まで統治機構に関連した一連の改革が実施されてきた。

この間、東日本大震災が発生し、震災からの復興と非常時の危機管理体制の整備が重要な課題となっている。また、我が国の経済は、長期にわたるデフレ状態が継続しており、デフレからの脱却及び持続的な経済成長の実現は、政治に課せられた課題として重要である。

こうした状況に対し、必要な政策を決定し着実に遂行すると同時に、その行き過ぎや不公正がないかをチェックする政治の確立が必要であり、国民主権と代表制を採用する憲法の理念に沿って、統治機構の在り方を問い直すことが求められている。

本調査会では、以上のような問題意識の下、調査を行ってきた。当面の調査項目である「議院内閣制における内閣の在り方」に関して行った参考人からの意見聴取、これに対する質疑、委員間の意見交換を踏まえ、本調査会における議論を主要論点別に以下のとおり整理した。

【議院内閣制】

- ◇ 統治機構の意味は、権力をつくりコントロールすることである。

- ◇ 憲法は、政策決定の方法に関するルールと法律化された政策の執行方法に関するルールを定めており、議院内閣制は前者に属する。議院内閣制は、執政権力である首相・内閣がその存在を議会の信任に依存するシステムであり、一つの政治勢力が議会権力と執政権力の両方を掌握することで成立する。

[関連意見]

- ・議院内閣制の問題を考える上で、直接民主政と媒介民主政という区別が役立つ

つのではないか。直接民主政的運用では、選挙を通じて国民が事実上、直接首相とその政策を選択する形で議院内閣制が機能する。媒介民主政的運用では、首相及びその基本政策の選択が選挙の結果としては明確に表れず、議院内の諸党派の話合いによって決定される。

- ・議院内閣制は、総選挙と総選挙の間の一定期間、権力が政権党と政治指導者に委ねられるシステムであり、その維持には自己抑制が必要ではないか。
- ・議院内閣制においては、民意を反映した国会が首相を指名し、内閣は忠実に民意を執行すべきではないか。

◇ 民主的な正統性という観点からは、首相・内閣と衆議院は一つのグループとみなすことができる。首相・内閣・衆議院のグループと参議院とは、別個の民意で成立した独立の存在であり、民意を代表する立場としては対等である。我が国の政治運営システムは、衆参の多数派の構成次第で議院内閣制と権力分立制の間を行き来する。政治運営における権力の創出とコントロールにおいて、参議院が果たす役割は決定的に重要である。

[関連意見]

- ・内閣の民主的正統性を強化するための政治の運用と、憲法が予定している統治機構が合致していなかった。衆議院だけであれば機能するかもしれないが、参議院が置かれた統治機構では深刻なねじれが生じる場合があるのではないか。

【内閣及びその機能強化】

◇ 国際化の進む現代社会では、政策決定において臨機応変に対応できる内閣が重要な役割を果たす。内閣の役割である「国務を総理する」とは、国政が適切な方向を向くよう総合的な調整を行うことであり、制定が必要な法律の目的、性格、内容を明らかにし、国会で制定されるよう関係機関と総合調整することである。

[関連意見]

- ・グローバルな視点やスピード感を持った対応を意識して、統治機構の在り方を議論すべきではないか。
- ・政権交代や統治機構改革が行われる際に、行政の継続性の観点に留意すべきではないか。

◇ 中央省庁等改革で重要なことは、首相・内閣の役割とその補佐機構の強化である。政治の中心に国民の支持を受けた首相・内閣を位置付けて、首相・内閣が強いリーダーシップを発揮して官僚を統制するという図式が強調された。

[関連意見]

- ・中央省庁等改革の結果をいかして政治主導の国政を展開する内閣も現れるなど一定の成果が得られたのではないか。
- ・中央省庁等改革は、国民の政治不信を背景として進められたのではないか。
- ・政治不信に対する中央省庁等改革の取組は、縦割り行政を打破し内閣で迅速に意思決定することであり、一定の成果を上げた。ただし、透明化と政策の戦略性について課題を残したのではないか。
- ・大きな省をつくと大臣が主導権を握るのは困難である。政治主導の実現という点からは逆効果ではなかったか。
- ・首相公選制を導入して、首相主導の下、行政を進めるべきではないか。
- ・憲法改正の必要性、議院内閣制の運用の定着を考慮すると、首相公選制の導入まで踏み込む必要はないのではないか。

◇ 分担管理原則にはメリットもデメリットもある。各大臣の担当する行政事務について責任が明らかになり意識が高くなる。同時に、特定の府省だけでは収まらない事項の場合は、府省間の意見が対立する傾向があり、内閣の方針に基づいて調整する必要があるが出てくる。

[関連意見]

- ・首相が閣議に縛られずに行政各部を指揮監督し、その総合調整を行うことができる仕組みをつくる必要があるのではないか。

- ・内閣法6条を改正して閣議の制約を外すことにより首相の権限を強化すべきではないか。
- ・憲法で行政権は内閣に属すると定めているため、内閣法も首相の権限行使に閣議の制約をかけている。リーダーシップのある首相をつくるためには、憲法改正から議論する必要があるのではないか。
- ・内閣官房長官や内閣官房副長官、それを支える事務職等を格上げして一段上から迅速な調整機能を発揮させるべきではないか。
- ・議院内閣制においては、官僚をうまく使いこなす政治家が断を下すというボトムアップ的な政治主導が求められるのではないか。

◇ 内閣には機動的な決定が求められるため、内閣官房、内閣府の見直しは不可避であり、これに伴い、各府省による水平的調整がより強化されなければならない。

[関連意見]

- ・内閣官房は官邸の直属機関と位置付け、緊急的な課題や政権公約の実現に役割を絞り、内閣府は中長期的な課題について高い見地から調整を行う役割とすべきではないか。
- ・内閣官房、内閣府については、首相や官房長官による調整の事前調整を行う組織が必要ではないか。国会議員を長に据えた組織をつくる必要がある。
- ・内閣官房は組織が肥大化し、職員の大半が併任で出身府省の方を向いて業務を行っている弊害があるのではないか。
- ・内閣の補佐機関である内閣官房や内閣府について、組織の規模は適正か、府省間の総合調整機関として機能しているか、首相がリーダーシップを発揮できるよう補佐しているか、両機関の事務の分担は適切か等の観点から見直すべきではないか。
- ・内閣府に各省横断的な組織を設けることは必要だが、一定の期間が過ぎれば自動的に消滅させるべきではないか。
- ・内閣府設置法の改正により、首相の権能を強くし、指揮監督のサポートを整

備して、リーダーシップの発揮を妨げないようにすべきではないか。

- ・ 首相府を設置して首相の業務を一元的に調整すべきではないか。
- ・ 野党が政権を取った場合には、当面、従前のシステムの中でやり繰りしなければならない。長期的に考えると、内閣官房、内閣府は新政権の発足時に政策に合わせて組織が柔軟に対応できるものであることが望ましいのではないか。
- ・ 官僚の人事運用を柔軟に行えば、我が国の行政組織も迅速に機能できるのではないか。
- ・ 内閣における国際的な情報収集機能を強化すべきではないか。

◇ 縦割り行政には省益を図る行動が根底にある。内閣人事局が十分に機能すれば、改革の効果が上がる。

[関連意見]

- ・ 内閣が交代した場合に大幅に人事が替わらないよう配慮が必要ではないか。
- ・ イギリスでは、大臣規範、公務員規範がつくられており、政治家は官僚の中立性を尊重し、官僚は政権交代があっても同じように仕える。我が国でも参考とすべきではないか。
- ・ 官房長官が幹部候補者名簿をつくる際、各省大臣から幹部候補者案を出させ、それを基に作成することを法律上明記することが望ましいのではないか。
- ・ キャリア官僚の採用を内閣が行い各府省へ赴任させるなど、官僚に対し国家全体を見る意識を植え付けることが必要ではないか。
- ・ 志望動機との関係でキャリア官僚の一括採用は難しいのではないか。
- ・ 外部人材の登用については、その旨の条文を設け、審査機関の設置、任命を避けるべきポストを規定することが望ましいのではないか。

◇ 内閣の役割は、日常的な行政事務だけではなく、災害、経済的混乱等の非常事態に対応し、国民の安全な生活を保障することである。

[関連意見]

- ・国家的危機管理の面からも、内閣の機能強化の視点から統治機構の在り方の検討が必要ではないか。
- ・緊急時において臨機応変に対応できる範囲を明文化すべきではないか。

◇ 閣議及び閣僚懇談会の議事録が公表されることは、情報公開の時代の要請であり、前進である。

[関連意見]

- ・閣議の議事録の作成・公表は、内閣の意思決定過程の透明化、国民の知る権利等の面から、今後とも検討すべきではないか。
- ・大臣は閣議で所管を超えて国政万般について自由に意見を述べてきたが、全て議事録として公表されるとなると制約や心理的な影響が出てくるのではないか。

◇ 中央省庁等改革によって首相・内閣を強くする一方で、それに対するバランスを取るため、地方分権、司法制度改革等の取組が行われた。

[関連意見]

- ・中央集権型の国の形を変えて新たに地域主権型道州制を導入し、国は国にしかなれないことに集中すべきではないか。
- ・合併により市町村の数は減少したが、都道府県の数は変化していない。選挙制度の1票の較差問題でも都道府県制度が制約になっている。都道府県の再編成の時期に来ているのではないか。
- ・道州制は導入コストが大きく、当面、地方への権限移譲を推進すべきではないか。
- ・道州制と地方分権改革については、現在の政策の方向性は、道州制議論に資するものと、道州制とは異にするものと両方あるのではないか。

【内閣と国会の関係】

- ◇ 議院内閣制に関する課題として、内閣と国会の関係がある。国際比較では、我が国は内閣に対し議会が強い類型に分類される。諸外国では、内閣が審議日程の決定に何らかの形で関与できる仕組みになっていることが多いだけでなく、議会での審議が与野党による法案の修正の検討が中心であるため、首相、大臣の議会出席時間が短い。

〔関連意見〕

- ・内閣と国会は互いに協調し連携すべきである。与党内の議論と国会での野党との議論が形骸化すれば、議会制民主政治は機能不全となるのではないか。
- ・首相のリーダーシップ、民主的な国会運営等については、与党の寛容、譲歩を前提に、野党にも十分な発言の時間が与えられ、野党もいたずらに審議や採決を引き延ばさないという態度をお互いに取れば、良い国会運営ができるのではないか。
- ・政府・与党の関係は、権力の中心、責任を明確化する必要はあるが、国会審議における与党による修正等を考えると、政府と与党の間に一定の距離がある方がよいのではないか。
- ・参議院における審議を実りあるものにするため、質疑通告の在り方を改善すべきではないか。

【国会及びその機能強化】

- ◇ 国民の支持を受けた内閣又は首相が政治を担い、強いリーダーシップを発揮して官を統制し、国会の役割はそのコントロールに重点を置くべきである。

〔関連意見〕

- ・国会が行政を統制する立法機能を十分果たしているか、審議の形骸化がないか検証する必要があるのではないか。
- ・国会によるコントロールの中心主体である野党が役割を果たし得る権限と手続を整備すべきではないか。
- ・国会審議も国民の合意もないまま、閣議決定で歴代内閣の方針を転換しては

ならないのではないか。

- ◇ 国会の統制機能は、内閣が担う政治的な部分だけでなく、行政機構に対する統制も考えていく必要がある。

[関連意見]

- ・官僚に対する国会の常時監視が重要ではないか。
 - ・委任立法の統制を通して国会が行政の統制を行うべきである。議会拒否権という概念の導入が必要ではないか。
 - ・公共事業以外に複数年度予算を認めるべきではないか。
 - ・決算は間に合わないので、予算執行状況の情報に基づく予算審議を参議院で行えば、より深い議論ができるのではないか。
 - ・多数派優位の構図が前面に出て、統制がうまく機能しないが、公共政策の評価は与野党が協力して行える部分があり、従来の統制と違う形で国会が果たすべき役割が生まれてくるのではないか。
- ◇ 内閣提出法案が多く官僚からの客観的な情報提供が期待しにくい。国会の調査部門を活用し、法案について十分な情報を得て採決することが求められる。

【参議院の在り方】

- ◇ 参議院は、政治へのアクセス・ポイントを提供し、衆議院のみでは困難とされる多様な民意を表出する機能を担う。

[関連意見]

- ・現代は人々が組織に属さず、同じ利益を持つ人々のまとまりが弱いため、政党が個人の利益を把握することが難しくなっている。人々の利益を集約するには、そのための手段を増やすことが求められるのではないか。
- ◇ 選挙で勝っても政治指導者が全権を委ねられたと考えることはできず、参議院が権力分立制的なコントロールを担うことが重要である。衆議院は執政権力

をつくり行使することに力点が置かれるため、参議院はそれをコントロールすることが重視される。

[関連意見]

- ・衆議院で見落とされた法案の問題点を明らかにするなど、参議院は二院制の下で一定の役割を果たしているのではないか。
- ・ねじれ国会でも法案が全く成立しないことはなかった。ねじれ国会や権力分立制は制度本来の目的の一つであり、国会議員にとって苦勞が多い環境であるが、我が国の政治にとって有益ではないか。
- ・参議院にチェック機能が求められるのであれば強い権限が望ましく、参考意見が求められるのであれば権限を弱めることになるのではないか。
- ・衆議院の再議決要件を見直し、参議院の法案審議上の権限を弱くした上で、衆参の機能を分化することも一案ではないか。
- ・予算の議決に衆議院の優越が認められていることから、予算関連法案については野党は十分な審議の後には可決に至り得るような配慮をすべきではないか。こうした対応が期待できないのであれば、参議院の権限を一定期間の停止的拒否権にすべきではないか。
- ・衆議院先議の議案のうち、議論の多い法案で衆議院において実質決まってしまうようなものについては、参議院先議で行われるべきではないか。
- ・解釈改憲によって強権的な政治が進められようとするとき、抑制と均衡の観点から参議院が果たすべき役割は大きいのではないか。
- ・参議院の役割を国民に理解してもらうためには、与野党を超えて情報発信していかなければならないのではないか。

◇ 参議院議員は参議院という独立の立場で党内において独自の力を発揮する役割がある。

[関連意見]

- ・党議拘束があり、参議院議員が独自の行動を取ることは困難ではないか。
- ・議院内閣制と二院制を踏まえ、参議院議員の政権との関係の在り方を考える

べきではないか。

- ◇ 参議院の在り方で課題となることは、執政権力を不安定化させる問責決議や審議拒否である。

[関連意見]

- ・ 内閣不信任に近い効果を持つ問責決議案が度々可決され、総辞職や解散に追い込まれてきた。こうした運用を抑制していく必要があるのではないか。
 - ・ 参議院には、法案修正や廃案とする役割は期待されているが、別個の民意を体现する首相・内閣・衆議院の存在を否定まですることが適当なのか検討が必要ではないか。
 - ・ 問責した内閣との交渉を一切拒否することは、憲法63条との関係で問題があるのではないか。
 - ・ ねじれ国会の問題は、基本的に制度上の解決策がないため、政党間の運用で解決すべきことであり、相互に自己抑制することが重要ではないか。
 - ・ 両院の党派構成が異なり得ることを前提にした運用が課題となる。両院に基盤を置く内閣の在り方を考えることが基本となるのではないか。
- ◇ 選挙制度について独自の民主的正統性が明確にならない限り、参議院の役割を内外に示すことができない。

[関連意見]

- ・ 参議院がチェック機能を果たしていくためには、選挙制度の在り方が重要ではないか。
- ・ 参議院の選挙制度は衆議院の選挙制度と一緒に考えなければならないのではないか。
- ・ 参議院選挙を3年ごとの半数改選から6年ごとの総選挙に変更することは憲法改正を伴うが、検討の余地があるのではないか。
- ・ 現行の3年ごとの半数改選が妥当なのではないか。このサイクルに衆議院選挙を合わせることができれば、中間的に民意を問う不安定性が解消される。

◇ 参議院の行政監視機能強化のためには、常任委員会が質疑だけでなく、行政の実態調査を積極的に行う必要がある。

[関連意見]

- ・我が国のように人口が多い国の場合、行政による人権侵害が生じ、衆議院だけでは対応が難しいため、参議院がチェックすることに意義があるのではないか。
- ・行政監視の実効性を高めるため、参議院を中心に常設的な機関で年間計画を立案し継続的に行政統制を実施することが必要ではないか。
- ・衆議院にお金の面から行政を監視する会計検査院を移管し、参議院に人事と制度面から行政を監視する人事院と総務省行政評価局を移管して人事行政監視院を設置することにより、行政をチェックする両院の機能を高める必要があるのではないか。
- ・会計検査院を参議院に移すべきではないか。

◇ 参議院には、6年に及ぶ任期の安定性をいかした、政治指導者を養成する機能がある。

【政治システムと政治改革】

◇ 政権交代が可能な政治の実現が求められ、小選挙区制が導入された。

[関連意見]

- ・国民が望めば政権交代が起こり得るのが民主主義のあるべき姿である。円滑な政権移行のためのルールが重要ではないか。
- ・統治機構を考える際に、政権交代が今後繰り返し起こる可能性を前提とすべきではないか。
- ・現在の我が国は二大政党制とは必ずしも言えず、この20年間、政権交代という権力のコントロールの方法を議論してきたが、状況が変わってしまっているのではないか。
- ・多様な民意を反映する国会を形成することが求められ、小選挙区制を廃止し

て比例代表制を軸とした選挙制度へ転換することが必要ではないか。

- ◇ 二大政党制には、例えば、二大政党以外に向けられた民意をいかに集約するかという問題があるが、そもそも政党制だけで是非を議論することは適当ではない。

[関連意見]

- ・ 行政が強化される一方で政治の側には政党ガバナンスの強化が求められるのではないか。
- ・ 政権に就く前に実現可能性のある政策集をつくっておけば、政策が実現できる。実現性がなければ、外部の専門家や官僚に新しい政策づくりを依頼することになり、実質的には官僚主導になってしまうのではないか。

- ◇ 政策決定を阻止する機構が多く、物事が決まらないことが課題である。

[関連意見]

- ・ この20年間、我が国の政治は、権力をつくり決断することを重視してきた。現在ではある種の決断主義が行き過ぎている。
- ・ 決定は重要であるが、正当化の論理も重要である。イギリスの場合は決定に至る過程で論争し、論理とその一貫性を重視しつつ、最終的な落としどころは表に出ないところで決められる。我が国は論理の部分も弱く、最終的な落としどころを決める部分も弱いのではないか。

【基本法としての憲法】

- ◇ 憲法は権力を統制するが、その前に政治というアクションを行うことが重要である。

[関連意見]

- ・ 憲法により国家の権力行使を統制するという立憲主義を統治機構に関する基本とすべきではないか。現在の統治機構の機能について、憲法の国民主権原理に照らして検証すべきではないか。

- ・日本国憲法は、占領下で日本側の意見が制約された形で制定された。内容の善しあしにかかわらず、独立国家の基本法である憲法は、国民の主体性の下につくられることが望ましいのではないか。
- ・憲法に定められた国会運営に関する期間については、制定から60年以上が経過し、交通事情の変化や情報化により、時間や距離の感覚が大きく変化したことに対応しているか検証すべきではないか。
- ・首相が閣議決定で解釈改憲を行うことは世論や国会、憲法を軽視するものではないか。
- ・憲法は代表制を基本的考え方としており、その考え方を変えずに憲法改正の発議要件を緩和することはできないのではないか。
- ・憲法の改正について、合意形成を図り、合意を得た点から改正を行うことが本来の姿ではないか。

