

官邸機能の強化と行政全般の見直し

～「国家戦略室」と「行政刷新会議」の設置～

内閣委員会調査室 さくらい としお
櫻井 敏雄

1. はじめに

平成21年7月、民主党は衆議院総選挙に向けた政権政策（マニフェスト）を発表した。その中で、政権構想として「5原則」及び「5策」が提示され、政治主導の政治への転換を強調している。そして、5策の第3策では、「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置」することを、第5策では、「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」することを明記した。

9月16日に鳩山内閣が成立し、同月18日には行政刷新会議が閣議決定により内閣府に、国家戦略室が内閣総理大臣決定により内閣官房に設置された。国家戦略室は、将来、法改正により、国家戦略局に改組するとされている。

本稿では、官邸主導、政治主導の流れの中で国家戦略室と行政刷新会議を位置付け、その設置に至る経緯をたどるとともに、現在（執筆時の平成21年12月21日）までの活動状況を概観し、今後の課題についても検討したい。

2. 官僚内閣制とその批判

(1) 官僚内閣制

日本国憲法第72条は、「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する」と規定している。他方、内閣法（昭和22年法律第5号）では、第3条第1項で「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」として「分担管理原則」が定められるとともに、第4条第1項の「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする」とする規定、第6条の「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」の規定により、総理の権限は全会一致の閣議によって大きく制約されている¹。すなわち、行政権を持つのはあくまで合議体としての内閣であり、行政各部については主任の大臣が最高責任者となっている²。

それでは、主任の大臣による政治主導で行政が行われたかということ、自民党による一党優位が続いた「55年体制」の下では、むしろ「政策・事業の企画機能、総合調整機能を官僚機構に依存³」する事態が進行した。すなわち、法案の起草等政策の立案は各省庁の担当部局が行い、関係省庁との調整、与党との調整も事務方が行う。最終的な閣議決定に関しても、閣議にかかる案件は閣議の前日に開かれる事務次官等会議で了解を得たものであった。したがって、閣議では事前の調整済みの案件を処理するだけとなり、「政府案を最終的に決定する事務的な儀礼の場」であると指摘された⁴。

このように官僚主導が進んだ理由としては、①行政府における政治任用のポストが限定されており、各省には大臣1名と1、2名の政務次官等が置かれるにすぎず、官僚組織を統率するには少数であったこと、②内閣改造が恒常化し、当選回数に応じてポストを配分することも定着したため、大臣の回転が早くなったこと、が挙げられている⁵。

このような状況で「官僚のお膳立てに乗って、いわれるままに行動する大臣が出現」し、「所轄省庁の代表者として振る舞うことが多く」なった⁶。すなわち、大臣は、官僚によって構成される省庁の代理人あるいは利益代弁者とみなされ、内閣は「官僚内閣制」であると批判されるようになったのである⁷。

（２）政府・与党二元体制

政府がその政策を実現するためには、国会に提出した予算案や法律案を与党の力を借りて成立させなければならない。政府と与党との間で政策を調整する仕組みとしては、法律案の事前審査制がある。政府提出法案について、閣議決定に先立って与党の総務会にかけ、その了解を得ることにより、修正されることなく円滑に成立させようとするものである⁸。

総務会は全会一致を慣行としており、その意味では実質的な議論は総務会に先立つ政務調査会（政調）で行われた。政調は各省庁別に部会に分かれ、与党の要求を反映させる場となっていた。各部会における有力議員が、いわゆる「族議員」として影響力を持つようになった。

ところで、部会で政府提出法案等の説明を行うのは、関係省庁の官僚であった。また、官僚は個別に議員への「ご説明」を行うなどの調整も行っており、このような「公務員の政治化」に対して厳しい目が向けられるようになった。平成13年度の人事院の年次報告書では、「企画立案においては、与党内の意見調整に各府省の幹部職員が走り回るなど、本来政治の果たすべきような役割まで公務員が相当程度担ってきた実態があり、このような公務員の政治化が逆に公務の自律性を失わせているとの指摘がある⁹」と記述するに至っている。

なお、公務員による政治家との接触については、イギリスなどでは、大臣など上司に当たる政治家以外の議員との接触は禁じられている¹⁰。

議院内閣制においては、イギリスなどのように政権党は政府と融合し、一体化するとされるが、日本の場合は政府と一体化せず、「与党」として独自の立場を保持してきた。このような実態は「政府・与党二元体制」とも呼ばれている¹¹。

（３）内閣機能強化の歴史

ア 中曽根行革

内閣が以上のような実態で、なかなか主導性を発揮できなかったため、改革の試みが何度もなされた。古くは、池田内閣における臨時行政調査会（第1次臨調 会長：佐藤喜一郎三井銀行会長）の「内閣の機能に関する改革意見」（昭和39年）が挙げられるが¹²、具体的に組織再編等が行われたのは、中曽根内閣における行政改革といわゆる橋本行革においてであった。また、政治主導の観点で重視すべき改革は、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）（以下「国会審議活性化法」という。）の成立である。

まず、中曽根内閣における行政改革は、昭和56年に設置された臨時行政調査会（第2次臨調 会長：土光敏夫経団連会長）の第3次答申（昭和57年7月）が端緒となっている。同答申は、①内閣総理大臣に対する補佐・助言機能の強化、②内閣の総合調整機能の強化、③内閣官房の充実強化、④内閣総理大臣官邸機能の近代化の必要性を提言していた。

昭和58年6月、第2次臨調の答申を受けて講ぜられる行政改革を調査、審議し、内閣総理大臣に意見、答申する機関として臨時行政改革推進審議会（行革審 会長：土光敏夫）が設置された。行革審は、昭和60年7月に「行政改革の推進方策に関する答申」を公表し、「内閣の総合調整機能の在り方」として、経済摩擦等に対処するための対外政策の総合的実施と突発的な緊急事態への対処体制の確立を目指すために、内閣官房の再編成等による内閣の総合調整機能の全般的強化を提言した。これらの提言を受け、政令により昭和61年7月から内閣官房は、内政審議室、外政審議室、安全保障室、内閣参事官室、内閣広報室の5室体制に再編された¹³。

中曽根内閣における行政改革では、内閣制度自体に改革が及んだわけではないので、内閣主導の実効性については疑問視されている¹⁴。

イ 橋本行革

いわゆる橋本行革は、平成8年11月に橋本総理が行政改革会議（議長：橋本総理）を設置し、同会議で議論を進め、中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）（以下「基本法」という。）及び同法に基づく中央省庁等改革関連17法の成立によって、内閣の総合調整機能を強化するとともに、中央省庁1府22省庁を大きくくりによって1府12省庁へ再編成を行ったものである。

平成9年12月の行政改革会議「最終報告」では、「内閣機能強化の骨格」は、①内閣が実質的な政策論議を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できるような「内閣」の機能強化、②内閣が内閣総理大臣の政治の基本方針を共有して国政に当たる存在であることを明らかにするための「内閣総理大臣の指導性」の明確化、③「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制」の強化であるとし、それぞれについて具体的な提言をしている¹⁵。

基本法等による官邸機能の強化の内容は、以下のとおりである。

まず、内閣総理大臣の首長性を内閣法第2条第1項等で強調するとともに¹⁶、閣議において総理が「内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議する」権限を有することを内閣法第4条第2項に明記したことにより、内閣総理大臣の指導性を明確化した。

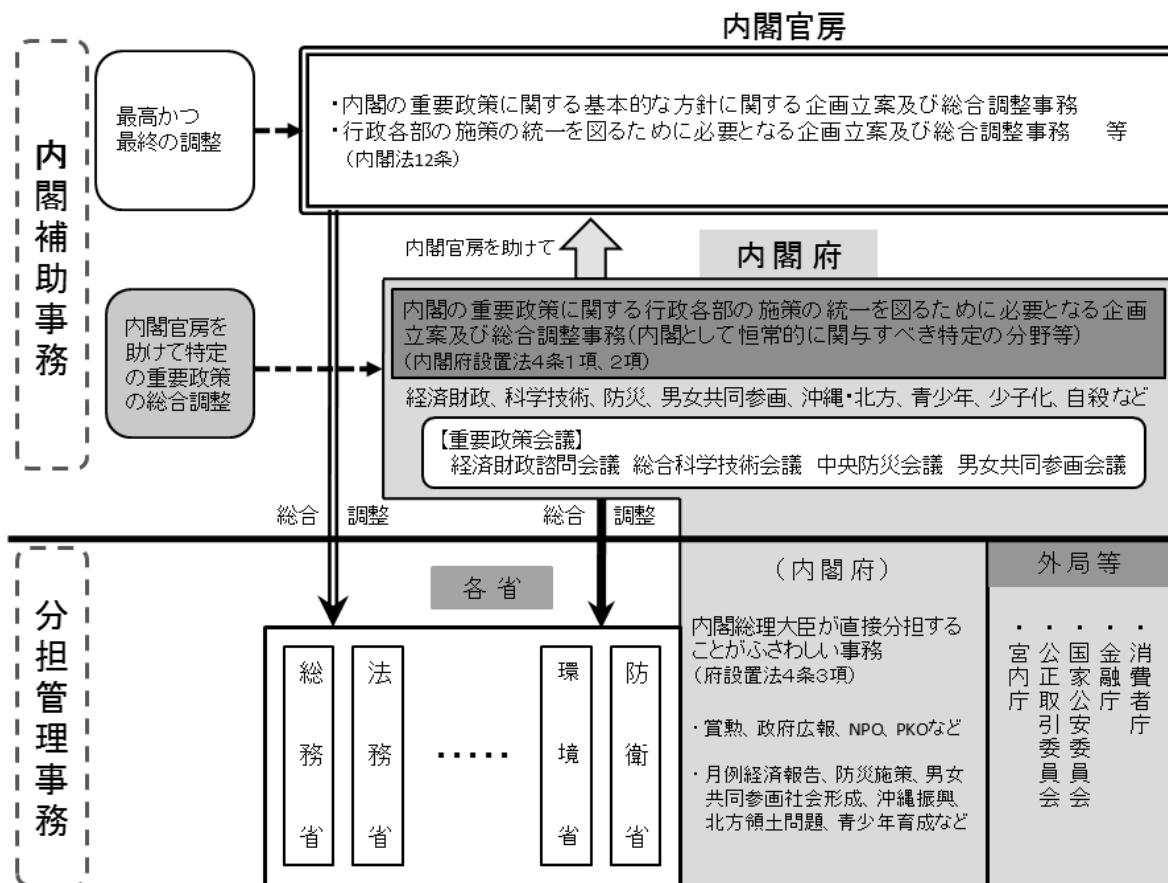
次に、補佐・支援体制の強化として、内閣官房の所掌事務に「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」が加えられ（内閣法第12条第2項）、内閣官房の体制としては、従来の5室体制から、内閣危機管理監、内閣官房副長官補3名、内閣広報官等の体制となった。また、内閣の機関として

新たに内閣府が設置された。

内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とし（内閣府設置法（平成11年法第89号）第3条第1項）、この任務を遂行するに当たっては内閣官房を助けるものとされている（内閣府設置法第3条第3項）。この内閣の事務を助ける任務を「内閣補助事務」といい、内閣官房を助ける「知恵の場」として、他省より一段高い立場から総合調整機能を持つとされた¹⁷。

また、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要がある場合においては、内閣府に、特命担当大臣を置くことができることとなった（内閣府設置法第9条第1項）。さらに、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため、経済財政諮問会議等4つの「重要政策に関する会議」が内閣府に設置された（内閣府設置法第18条第1項等）。

内閣官房と内閣府の役割と関係については下図のとおりである。



橋本行革においても、内閣総理大臣の指揮監督権限を閣議で制約する内閣法第6条の規定については改正されなかった。行政改革会議の最終報告は「内閣総理大臣の行政各部に関する内閣法の規定は、弾力的に運用する」との表現にとどまった。改正に至らなかったのは、①同条の改正は憲法第72条の改正にもつながりかねないこと、②あらかじめ閣議決定されていれば個別具体的な事項について、その都度閣議決定を経

なくてもその基本方針に沿って指揮監督が可能なこと、③通常の政策実施においても行政各部に対して指導・助言等の指示を与える権限は有するので、実質上その意向を反映させていることによるものとされる¹⁸。

橋本行革による新しい行政体制は、平成13年1月から始まった。

ウ 国会審議活性化法

国会審議活性化法は平成11年7月に議員立法で成立した。同法は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するために、①両院に国家基本政策委員会を設置する、②政府委員制度を廃止する、③副大臣、大臣政務官を置く等を行うものである。

国家基本政策委員会は、両院の合同審査会（党首討論）を行うためのものであり、これはイギリス議会における首相に対する野党党首の質問をモデルとしている。

政府委員制度の廃止は、委員会での質疑の中心を政治家同士の政策論議にして、国会審議を充実させようとするものである。従来の委員会審議は大臣よりも政府委員が実質的な答弁を行う傾向があったため、官僚依存の一つの表れとみられていた。国会審議活性化法により国会法を改正し、委員会等への出席を大臣等に限ることとした。ただし、行政に関する細目的又は技術的事項については、政府職員を政府参考人として出席を求めて質疑を行うこととしている（参議院規則第42条の3、衆議院規則第45条の3）。

副大臣等の設置は、副大臣等が委員会に出席して答弁を行う等閣僚の補佐を担うものである。副大臣・政務官制度もイギリスをモデルとしたもので、各省内部での政治家の指導力強化と国会審議における議員同士の議論の充実を目指すものとされる¹⁹。

（４）小泉政権における官邸主導

平成13年4月、小泉内閣が誕生した。小泉内閣は官邸主導の政治を行ったとされているが、それを可能とした背景や理由については、国民の高い支持率、当選回数によらない閣僚の任用と「一内閣一閣僚」、自民党総裁としての選挙における公認権等様々な分析が行われている²⁰。

ここでは、橋本行革によって設置された総理のスタッフ機関である経済財政諮問会議（以下「諮問会議」という。）が果たした役割について検討する。

諮問会議の所掌事務として、「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調査審議すること」（内閣府設置法第19条第1項第1号）がある。設置当初から、諮問会議が総理によって積極的に活用されるか、それとも、総理と一緒に食事して話をするような「サロン」的なものになるかは、総理の運用次第であると指摘され、また、「調査審議」の内容も明確ではなかった²¹。

この諮問会議を活用したのが小泉内閣である。諮問会議は、毎年6月に「経済財政改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）において、その時々の経済財政政策の重要課題を抽出し、その改革の基本方針を示した。この「骨太の方針」が毎年度の予算の基本的枠

組みとなったため、各省や政治家からも重要視されるようになり、諮問会議が構造改革の司令塔としての役割を果たすようになった。しかし、法律上はあくまで「調査審議」する機関であるため、「通常の審議会や懇談会に後退する可能性は常に存在」していたという²²。

なお、小泉総理は、自民党の国家戦略本部に対し、内閣と与党の関係について、政治決定の一元化を検討するよう依頼し、それに応じて平成14年3月に国家戦略本部の国家ビジョン策定委員会が提言を公表した。それによると、事前承認制の廃止、事務次官等会議の廃止、内閣に「国家戦略会議」を創設し、国家・社会・国民生活の在り方を論議し、それに基づく国家戦略を構築する等を提案しているが、実現するには至らなかった。

3. 国家戦略局と行政刷新会議の構想

(1) 岡田政権500日プラン

平成17年8月8日に衆議院が解散され、総選挙を控えた民主党は8月13日に「岡田政権500日プラン」を発表した。同プランによれば、自民党の政権運営システムの問題点は、①族政治、②陳情政治、③官僚支配に集約できるとし、「政と官の役割分担を見直し、国民から選ばれた政治家、その代表である総理大臣が、強力なリーダーシップで、政府や政党をまとめ」ることで、族政治、陳情政治、官僚支配を駆逐しなければならないと主張している。

同プランでは、岡田政権成立後には「100日改革プラン」を提示し、総理を議長とする「行政刷新会議」を設立して、「国と地方、官民の役割見直し、事業の無駄のあぶり出しなど、あらゆる既得権益やしがらみを排除した改革を徹底的に行う」こととしている。

また、総理大臣を中心に内閣のリーダーシップの下で予算の大枠を決定し、その枠内で予算の細目を決定する予算編成方式にするために、「財務省の予算・財政企画部門を実態として内閣府に移管し、各年度予算の大枠と複数年度の中期目標を審議・決定する場として、『国家経済会議』を新設」するとしている。

国家経済会議の議長は総理大臣、副議長は経済財政担当国務大臣（副総理格）及び財務大臣、事務局長は経済財政担当の首相補佐官（閣僚級）とし、メンバーは国務大臣若干名のほか、専任の国家公務員として民間人を含めて外部登用するとしている。これは、経済財政諮問会議のメンバーが基本的に非常勤であったため、改革の趣旨の不徹底、実質的に官僚組織が牛耳る傾向等があったことを教訓としたものとされている。

行政刷新会議と国家経済会議は相互に密接に連携して活動することとされ、政権成立後約1年間の改革の実行の後、行政刷新会議は国家経済会議へ統合されることとなっている。

(2) 民主党マニフェスト

麻生政権成立後の平成20年10月10日、「民主党政策インデックス2008」が発表された。この中では、行政刷新会議により事務事業の見直しを集中的に行うとしているが、予算の編成に関しては、「民主党政権では、官邸に各省の大臣などを集め、予算編成の基本方針を決定し、基本方針を受けて、各省ごとに政治家がグループを作ってその省庁の予算を編

成」するとしている。

平成21年5月11日、小沢民主党代表が代表を辞任し、代表選が行われることになった。5月16日、鳩山氏が代表に当選したが、同氏の代表選公約「友愛の日本をつくる最重点政策」には、行政刷新会議（仮称）を設置してすべての予算を精査し、あらゆるムダを排除するとしている。同時に、首相の下に国家戦略局を設置し、官民の優秀な人材を発掘・登用し、新時代の国家ビジョンを創るとして、それを実現するための予算編成を政治主導で行うとした。

鳩山代表の下、衆議院総選挙に向けた民主党マニフェストが7月27日に発表された。マニフェストには、まず5原則として、以下の原則が示された。

- 原則1 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へ
- 原則2 政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ
- 原則3 各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ
- 原則4 タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ
- 原則5 中央集権から地域主権へ

さらに5原則を敷えんした5策が示されたが、第1策では、政府に国会議員約100人を配置して、政務三役を中心とした政治主導を、第2策では、「閣僚委員会」の活用と事務次官会議の廃止等を、第3策では、総理直属の「国家戦略局」を設置し、新時代の国家ビジョンを創るとともに、政治主導での予算の骨格の策定を、第4策では、事務次官・局長などの幹部人事について、政治主導の新たな幹部人事制度の確立等を、第5策では、天下り、渡りのあっせんの全面的禁止、行政全般を見直す「行政刷新会議」の設置、すべての予算や制度の精査を行い、無駄や不正の排除等を行うとしている。

4. 国家戦略室と行政刷新会議の活動状況

(1) 鳩山政権の発足と国家戦略室、行政刷新会議の設置

平成21年8月30日の衆議院総選挙の結果を受けて、民主、社民、国民新の3党が連立協議を開始した。その過程で、社民、国民新の両党は、政策の立案段階から関与したいとして国家戦略局への両党議員の参加を求めたが、民主は当面は「国家戦略室」として運営することを説明し、法律に基づき国家戦略局とする段階で改めて検討するとした。連立協議は9月9日に合意が成立したが、その際、与党間の政策調整機関として、3党の党首級の閣僚による「基本政策閣僚委員会」の設置が決定した。

9月16日、3党の連立による鳩山政権が誕生したが、これに先立って、14日には最後の事務次官等会議が開かれ、これをもって同会議は廃止となった。また、15日には経済財政諮問会議の民間議員4人が退任し、事実上活動を終えた。なお、同会議は内閣府設置法に設置根拠があるため、同法の改正が見込まれる。

9月16日に鳩山内閣が発足し、菅副総理が国家戦略担当大臣に、仙谷内閣府特命担当大臣が行政刷新担当大臣となった。

組閣後の初閣議において、「基本方針」が決定された。これによると、「国政の運営を、

官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新しなければなりません」として、各府省に大臣、副大臣、大臣政務官を中心にした「政務三役会議」の設置²³、与党の事前審査慣行の廃止による政府・与党の二元的意思決定の一元化、事務次官等会議の廃止、各種の政府の政策会議の抜本的な見直し、整理統合を行うこととするとともに、国家戦略室と行政刷新会議の設置も盛り込まれている。

また、同日の閣僚懇談会においては、「政」と「官」の適正な役割分担と協力関係を目指して、内閣が取り組むべき方針として、「政と官の在り方」を申し合わせている。

9月18日には、「国家戦略室の設置に関する規則」（内閣総理大臣決定）が定められ、国家戦略室が発足した。同規則では、第1条において「内閣官房に、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ため、当分の間、国家戦略室を置く」としている。

同日、「行政刷新会議の設置について」が閣議決定され、行政刷新会議も発足した。同閣議決定においては、「1 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、内閣府に行政刷新会議を設置する」と定められた。

また、「補正予算に関する閣僚委員会」が18日に開催され、マニフェストの第2策に掲げられた「閣僚委員会」もスタートした。同閣僚委員会においては、補正予算の執行の見直しについて議論され、閣僚委員会に引き続いて開かれた閣議において、鳩山総理より補正予算の執行の見直しが指示された。

9月28日には、与党間の政策調整機関である基本政策閣僚委員会の初会合が開かれ、平成22年度予算編成の方針等について議論が行われた。

（2）国家戦略室の活動状況

前述のとおり国家戦略担当大臣に就任したのは菅副総理であるが、国家戦略室長には古川内閣府副大臣が就くとともに、荒井総理補佐官と津村大臣政務官が国家戦略担当となった。

国家戦略室のスタッフについては、菅担当大臣は民間人の登用にも積極的で、最終的には10数名の民間人を登用することであるが²⁴、平成21年11月9日現在で民間からの採用者は6名であり、財務省等1府3省からの出向者5名と合わせて計11名となっている。

菅担当大臣は、国家戦略室発足後の記者会見で、国家戦略室とは「脱官僚政治を、官僚依存政治を脱却するための、ある種の戦略本部であり、それに関連するいろいろな作業なり、実務を担う部隊だと思っております」と発言する一方で、国家戦略室に関する報道をとおして、国民や霞が関に伝わることで既に実質的な役割を果たしているとの認識を示した。さらに、最近の著書においては、「国家戦略局の最大の役割は、官僚依存政治を脱却するための戦略本部なのだから、完全に脱却できた段階で不要になるという考え方も成り立つ」との見解を表明している²⁵。

さて、9月29日には、平成22年度予算の年内編成と4つの方針を定めた「平成22年度予

算編成の方針について」が閣議決定された。これにより、前政権において8月末に取りまとめられた概算要求はマニフェスト等を踏まえて10月15日までに提出し直すこととなった。同閣議決定の内容をまとめたのは国家戦略室が中心だったとされる²⁶。

国家戦略室は9月28日に、「予算編成の在り方に関する検討会」の初会合を開き、税財政の骨格に関する企画立案等を行うための検討を開始した²⁷。同検討会は10月19日まで4回の検討を重ね、論点整理を行った結果、「基本的な方向性－4つの改革の柱－」を取りまとめた。その柱とは、①複数年度を視野に入れた、トップダウン型の予算編成、②予算編成・執行プロセスの抜本的な透明化・可視化、③年度末の使い切り等、ムダな予算執行の排除、④「政策達成目標明示制度」の導入により、国民に対する成果を重視、であり、可能なものは22年度予算編成から、速やかに実行に移すとしている。

この取りまとめを受けて、10月23日に「予算編成等の在り方の改革について」が閣議決定された。同閣議決定では、上記①に関しては、「『予算編成の基本方針』は、国家戦略室が原案を作成し、予算編成に関する閣僚委員会において検討の上、閣議決定する」、②に関しては、「行政刷新会議においては、『事業仕分け』を全面公開で行う」、③に関しては、各府省の予算執行状況を開示するとして、「執行情報開示の詳細については、平成22年度開始までに、国家戦略室において指針を示す」、④に関しては、政策達成目標明示制度は平成22年度は試行期間と位置付け、「詳細については、年度開始までに、国家戦略室において指針を示す」等の国家戦略室の役割等についても盛り込まれた。

また、10月30日には「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」の初会合が開かれた²⁸。この検討会は、「歳出・歳入ともに厳しい予算編成が見込まれる中、平成22年度予算及び国債発行額の上限等の最終的な姿については市場の信認を得ることが不可欠である」として、「財政に対する市場の信認確保のための取り組みについて」検討することとしたものである。5回の検討会開催により論点整理を行い、12月2日に「基本5原則」及びその具体的な取り組みの「5つのアクション」としてとりまとめられた²⁹。この内容については、22年度の「予算編成の基本方針」、「財政運営戦略」、「中期財政フレーム」にその考え方を反映させることとしている。

11月17日には「予算編成に関する閣僚委員会」が開催され、「同閣僚委員会の下で、国家戦略室が、行政刷新会議の協力を得つつ、国債発行額の上限を含む『予算編成の基本方針』の原案を作成すること」と、「マニフェストの主要事項の取扱いについては、同閣僚委員会の下で、国家戦略室が中心となって、論点を整理する」ことが合意された。これに基づき、国家戦略室として11月18日から3日間、「マニフェスト主要事項等のヒアリング」を行った。

12月15日、政府一体となって成長戦略を策定するための「成長戦略策定会議」（議長：内閣総理大臣）の初会合が開かれ、2020年までの成長戦略の骨子を年内に策定することを決定した。策定責任者は菅担当大臣であり、同会議の事務局は国家戦略担当の総理補佐官が総括することとなっている。

（3）行政刷新会議の活動状況

行政刷新会議は、議長の内閣総理大臣、副議長の行政刷新担当大臣及び議員である4人の閣僚と5人の有識者で構成されている³⁰。

仙谷行政刷新担当大臣は9月17日の記者会見において、行政刷新会議と国家戦略室の役割の違いについて、行政刷新会議は過去から現在に引きずっている行政における無駄等の問題を取り上げて財政当局に返すことを行い、国家戦略室は行政刷新会議の作業を前提として、予算の骨格、財政フレームと経済のGDPの関係等を示していくことだと考えているが、現実には重なってくる部分もある旨述べている。

10月6日、仙谷担当大臣は、総理の指示に基づく平成21年度補正予算の執行見直しの集約結果を総理に報告した。補正予算合計額約14兆7千億円のうち、約2兆5千億円が執行停止・返納見込額となった。その後さらに事業の見直し・調整が進められた結果、10月16日に「平成21年度第1次補正予算の執行の見直しについて」が閣議決定され、合計2兆9,529億円程度の執行停止・返納見込額となり、それを平成21年度第2次補正予算又は平成22年度予算に反映させることとなった。

10月22日、第1回行政刷新会議が開かれた。会議において、当面は10月15日までに提出されていた平成22年度予算の概算要求について、徹底的な歳出削減に取り組むための事業仕分けを行うこととし、そのためにワーキンググループ（WG）を3つ設置することを決定した。事業仕分けとは、公開の場において、外部の視点も入れながら、それぞれの事業ごとに可否等を議論し判定するものであり、透明性を確保しながら、予算を見直すことができる有効な方法であるとされる³¹。

WGは、国会議員、副大臣・大臣政務官及び有識者による評価者で構成され、仕分け作業は11月11日から17日までの第1弾、11月24日から27日までの第2弾と2段階に分けて実施された。議事は公開で行われるとともに、インターネットによる同時中継も行われた。連日マスコミでも大きく取り上げられ、国民の注目を集めた。

第1弾の事業仕分けが終わった段階で、11月19日に行政刷新会議が開かれ、各府省共通的に問題になるものを横断事項として整理した「事務事業の横断的見直しについて」を決定した。内容は、①重複の排除、②補助金交付の効率化、③モデル事業の見直し、④効果が不明確な広報等の見直し、⑤IT調達効率化、⑥公益法人等の基金の国庫返納、⑦独立行政法人、公益法人向け支出の見直し、⑧特別会計の事業の見直しである。

事業仕分けの評価結果は、11月30日の行政刷新会議に報告された。会議において決定された「行政刷新の観点から今後臨む基本姿勢」によれば、事業仕分けの成果と教訓は、①一部とは言え、予算編成のプロセスが国民に開示されたこと、②国民の目線から、税金がどのように使われ、あるいは無駄が行われているかを直接に知る機会を提供したこと、③一旦予算に組み込まれると既得権化し、最終的な受益者である国民に効果が及ぶまでに多くの間接経費に消えてしまう「中抜き」が常態化していること、④一つひとつの事業やこれに予算をつけるに際して、その目的、手法、効果について国民に十分説明責任を果たさなければならないこと、であるとされている。そして、当面する平成22年度予算編成に際しても、基本方向として、11月19日の「事務事業の横断的見直しについて」の8項目に加え、中期的な視野から、⑨国と地方の役割分担を踏まえた事業の見直し、⑩独立行政法

人のあり方と存続に関する徹底した見直し、⑩無駄や非効率を恒常的に監視する体制整備の検討を提示している。

なお、11月19日の行政刷新会議において、すべての独立行政法人の事務・事業について、必要性・有効性・効率性の観点から抜本的に見直し、その上で組織の在り方を検討することを、11月30日の同会議において、国が所管する政府関連公益法人についても、今回の事業仕分けの成果も踏まえつつ、徹底的な見直しを進めることを決定した。どちらの見直しも年明け以降行うこととしている。

5. 今後の課題

鳩山総理は、12月15日の閣僚懇談会で、国家戦略室を「局」に格上げすること等を柱とする政治主導確立のための法律案を次期常会に提出する方針を表明し、国家公務員の幹部人事を一元化する内閣人事局の設置も指示したとのことである³²。

現在の「室」でも十分機能しているとの見解もあるが、「局」にすることで権限や機能をどのように強化しようとするのかが注目されよう。また、内閣人事局の設置等を内容とする国家公務員法等の一部を改正する法律案は、第171回国会の解散に伴って廃案になったが、同改正案には、内閣官房に国家戦略スタッフを、各府省に政務スタッフを置くことも規定されていた。これは、平成20年に成立した「国家公務員制度改革基本法」（平成20年法律第68号）に定められていたものであり、同法は、閣法として提出された法案について与野党の修正合意が成立し、民主党も賛成したものであった。この国家戦略スタッフをそのまま国家戦略局に生かす形で法律案を出し直すのかも注目する必要がある。

行政刷新会議については、事業仕分けに対する国民の関心も高く、おおむね高い評価が得られたと言えよう。しかし、「はじめに結論ありき」ではないか、「費用対効果の基準になじまないものもある」といった批判もある。来年以降どのように改善していくのが重要であろう。また、財務省が対象事業のたたき台を作成していたこと等財務省主導ではなかったかとの指摘もあり、いかにして官僚の影響力を小さくしていくかも今後の課題である。

前述のように、内閣法第6条は内閣総理大臣の指揮監督権限を閣議によって制約しているとされている。閣議の全会一致を前提とすると、各閣僚が事実上の拒否権を持って、総理のリーダーシップの発揮を妨げかねなくなる。現在のところ、内閣法第6条の改正については検討はされていないようであるが、もう一度論点を整理して、改正をしないのであればいかに弾力的に運用するかも検討する必要がある³³。

6. おわりに

民主党マニフェストに掲げられた官邸主導について、松井内閣官房副長官が鳩山内閣成立後の約3ヶ月間の評価を次のように行っている。まず、「官僚依存から政治主導へ」については、ある程度進んだとして、事務次官会議の廃止、重要案件についての関係閣僚委員会の立ち上げを例示している。「政府・与党の意思決定の一元化」についても、政府三

役が政策会議で与党議員の意見を聞き、大臣の責任で決断しているの、着実に進んでいるとしている。「各省庁の縦割りから官邸主導へ」については、国家戦略室や行政刷新会議の設置、総理の所信表明演説の取りまとめは官邸主導であったが、個別の政策課題で官邸がリーダーシップを取れているかについては不透明で、評価が難しいとしている。そして、総じて官邸主導は機能しているのではないかとの見解である³⁴。

内閣機能の強化の歴史を振り返ると、時代時代において官邸機能の強化、内閣主導について様々な提言が行われてきた。その中には実行に移されたものもある。しかし、内閣総理大臣の主導性を中心とした政治主導の行政の実現が常に叫ばれてきたことは、この問題がいかに難しいかを如実に表している。鳩山内閣による政治主導の実現はこれからが正念場であろう。

-
- 1 内閣法がこのように総理の権限を制約した条文として成立した経緯については、岡田彰『現代日本官僚制の成立』（法政大学出版局 平6.12）の117頁～139頁参照
 - 2 山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会 平19.5）68頁。飯尾潤『日本の統治構造』（中央公論新社 平19.7）26頁～29頁。なお、分担管理原則や首相が各省の内閣法上の「主任の大臣」ではないといった法的論理だけでは、首相による政策追求行動の妨げとはならない、との分析もある。（高安健将『首相の権力ー日英比較からみる政権党とのダイナミズム』（創文社 平21.3）173頁）
 - 3 新藤宗幸「日本官僚制の改革と政治的任命職ー内閣主導體制の構築に向けてー」『レヴェイアサン』34号（平16.4）40頁
 - 4 山口、前掲書81頁
 - 5 山口、前掲書76頁～77頁
 - 6 飯尾、前掲書24頁
 - 7 飯尾、前掲書25頁。山口、前掲書80頁～81頁
 - 8 昭和37年2月に赤城宗徳自民党総務会長が政府に対して「法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会に連絡を願いたい」との文書を出したことが契機とされる。（山口、前掲書82頁）ただし、赤城文書より前、遅くとも昭和31年ごろから事前審査が行われていたとの見解もある。（向大野新治「議案事前審査制度の通説に誤りあり」『議会政治研究』No.80（平18.12）12頁～16頁）
 - 9 人事院『平成13年度年次報告書』25頁
 - 10 飯尾、前掲書84頁～85頁
 - 11 飯尾、前掲書80頁～81頁
 - 12 同改革意見は、対策として「①国務大臣には適材をあて、内閣の統括管理の機能を充実し、②国務大臣の在任期間の著しく短い今日の状況を改善し、国務大臣が行政に通曉できるようにし、③内閣総理大臣と一体性を保持する内閣法第9条による内閣総理大臣の臨時代理を副総理格として常置し、④閣議の総合調整機能を効果的に発揮するために、閣議の分科会の運用としての関係閣僚会議をより一層効果的に運用し、⑤内閣の補佐機関を充実するために内閣総理大臣を長とする内閣府を設置し、また内閣補佐官を置き、⑥予算編成に関する制度及び運用を改善して予算のもつ政策決定及び総合調整の機能を内閣が十分に確保する方法を講ずる」ものとしている。『内閣の機能に関する改革意見』（臨時行政調査会）（昭39.9）8頁～9頁
 - 13 改編以前の内閣官房の体制は、内閣参事官室、内閣審議室、内閣広報室、内閣調査室の4室体制であった。
 - 14 山口、前掲書161頁
 - 15 『最終報告』（平9.12）（行政改革会議）9頁～26頁

- 16 憲法第66条は「内閣は…その首長たる内閣総理大臣及びその他の国务大臣でこれを組織する」と規定しているが、総理大臣の「首長」性が制度の現実において明確であったかという点必ずしもそうではなかった。
(田中一昭、岡田彰編著『中央省庁改革』(日本評論社 平12.12) 73頁～74頁)
- 17 内閣府は、この内閣補助事務を行うとともに、各省と同様の分担管理事務(内閣府設置法第3条第2項)も行うという二面的性格を有する。
- 18 田中、岡田、前掲書76頁～77頁
- 19 大山礼子『国会学入門』(三省堂 平9.11) 115頁
- 20 山口、前掲書202頁～211頁。竹中治堅『首相支配-日本政治の変貌』(中央公論新社 平18.5) 149頁～160頁
- 21 田中、岡田、前掲書126頁～128頁
- 22 大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』(東洋経済新報社 平18.6) 13頁
- 23 政務三役会議の意義は、従来各府省で行われてきた府議、省議に代わるものとして、政務三役会議が意思決定を一元化するものである。(平21.9.30 古川副大臣の記者会見での発言)
- 24 菅直人『大臣 増補版』(岩波書店 平21.12) 234頁
- 25 菅、前掲書233頁
- 26 平21.9.30 古川副大臣の記者会見での発言。
- 27 同検討会のメンバーは、菅国家戦略担当大臣(座長)、古川国家戦略室長、津村内閣府大臣政務官、野田財務副大臣、片山善博慶應義塾大学法学部教授、田中秀明一橋大学経済研究所准教授、土居丈朗慶應義塾大学経済学部教授である。
- 28 同検討会のメンバーは、政府側が菅国家戦略担当大臣、荒井総理補佐官、古川国家戦略室長、津村内閣府大臣政務官、野田財務副大臣、宮崎内閣府参与、有識者は、翁百合株式会社日本総合研究所理事、後藤康雄株式会社三菱総合研究所主席研究員、富田俊基中央大学法学部教授である。
- 29 「基本5原則」は、①経済成長と財政健全化の両立、②歳出構造の抜本的な見直し、③慎重な経済見直しに基づく中長期的な財政健全化計画の策定、④財政健全化に対する国民の理解、⑤市場との対話を重視した国債管理、である。「5つのアクション」は、①歳出の質的变化と国債発行上限の設定、②持続的な成長シナリオの策定、③「財政運営戦略」の策定、④「中期財政フレーム」の設定、⑤市場との対話を重視した財政運営、である。
- 30 議員として、10月6日に、菅副総理、平野内閣官房長官、藤井財務大臣、原口総務大臣の4閣僚が指名され、稲盛和夫京セラ株式会社名誉会長、片山善博慶應義塾大学法学部教授、加藤秀樹行政刷新会議事務局長、草野忠義財団法人連合総合生活開発研究所理事長、茂木友三郎キッコーマン株式会社代表取締役会長CEOが有識者として発令された。
- 31 事業仕分けは、そもそも非営利の政策シンクタンクである「構想日本」が2002年から自治体等で実施してきた手法である。構想日本の代表は行政刷新会議の事務局長に就任した加藤秀樹氏である。
- 32 『日本経済新聞』夕刊(平21.12.15)
- 33 平成10年12月18日に出された、民主党政権運営委員会答申「新しい政府の実現のために～転換期に挑む政治的リーダーシップの確立」には、「内閣法改正にかかわる主な検討事項」として、①首長たる内閣総理大臣の統括権を明記する、②国务大臣の分担管理の指示は内閣総理大臣の権限であることを明記する、③内閣総理大臣の発議権及び基本方針にかかわる権限を明記する、④内閣総理大臣の指揮監督権を強調・明記する、⑤内閣総理大臣の権限としての裁定権を明確にする等15項目の提言が盛り込まれていた。
- 34 『朝日新聞』(平21.12.12)