

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	政治主導の政策展開と国会の役割
著者 / 所属	宮崎 一徳 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	457号
刊行日	2023-6-1
頁	3-18
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230601.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230601.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 政治主導の政策展開と国会の役割

宮崎 一徳

(内閣委員会調査室)

1. 「政治主導」について
  - (1) 政策調整より組織の創設を愛好する「政治主導」
  - (2) 「政治主導」の比較的短期間における政策展開
2. 国会の役割の展開
  - (1) 国会で生じていること
  - (2) 「変換型」議会の表出
  - (3) 国会の役割の変化についての認識と対応

デジタル庁、こども家庭庁、内閣感染症危機管理統括庁のような組織が、何年もかけずに設置が決まったり、政策の方向性が、内閣総理大臣の決断により短期間で変更されたりする等の例に多く接するようになった<sup>1</sup>。約四半世紀前から言われてきた「政治主導」が、いよいよ定着し、政策展開の様相の変化としてかなり意識できるようになったのではないかと考える。本論では、その実態をできる限り浮かび上がらせるとともに、それに伴う「国会審議の変容」すなわち「国会の役割の変容」について論じていきたい。

### 1. 「政治主導」について

「政治主導」という言葉は、多義的で様々論じられてきたものであるが、本論では、基本的に「官僚主導」に対峙するものとして掲げられたものを意識し、平成9年（1997年）12月3日の行政改革会議の最終報告にある、「戦後型行政権の問題点」を解決すべく、「総合性、戦略性を確保するという観点から、基本的に政策の企画立案や重要政策についての総合調整力の向上を目指して、官邸・内閣機能の思い切った強化を図る」ことにより実現するとされてきたものを考える<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 1の（2）に具体的な状況を示している。なお内閣感染症危機管理統括庁は令和5年（2023年）設置予定。

<sup>2</sup> まずは内閣総理大臣による主体的な政策決定による政策展開を、次にその総理大臣を輩出する議会の多数党の政党（構成する議員によりまとめられた）の政策決定で内閣総理大臣がこれを推進するとしたものを想定する。これらは、「官僚主導」、本論では、後述の「漸変主義」と結びつけて考えるが、それでは難しいもの、

生成系AI（人工知能）、対話型AI等と呼ばれる「ChatGPT」に「政治主導」について説明を求めると、「政治主導とは、政治家が政策の立案や実施において主導権を握ることを指します。政治主導のもと、政策決定は政治家が主体的に行い、政府の方向性や優先順位を決定します。具体的には、政党や内閣総理大臣が主導する形で、政策立案や意思決定が行われます。」「政治主導の利点としては、政治家が国民の代表であることから、国民のニーズや要望を反映した政策を実施することができる点が挙げられます。また、政治家が最終的な責任を負うことで、政策の実施に対する責任を明確にすることができます。」「一方、政治主導が過度に強まり、官僚や各省庁の意見が反映されなくなる場合、政策の偏りや、政治的思惑に基づく政策決定が行われることが懸念されます。また、政治家の専門性や知識不足により、政策の実施に問題が生じることもあります」という回答が瞬時にあった<sup>3</sup>。もっともらしい文書であるが、「政治主導」が行われているかどうかは、政治家が政策の立案や実施において、どの程度主導権を握っているかが問題で、ある政策に関わった関係者に幅広くヒアリング等を行い、一つ一つ判断していくことは実際には困難であり（「ChatGPT」でも行えない）、ある程度外形的にどう認識していくかがポイントと考える。

「官僚主導」に対する「政治主導」であり、これを認識するに当たっては、飯尾潤が、安倍内閣の「官邸主導」に関する論文で、官僚による「漸変主義」からの「内閣制の変容」と「政策の合理性確保の仕組み」について論じているものの中での官僚制についての言及を取り上げたい<sup>4</sup>。飯尾は、「官僚制は、業界団体をはじめとする社会諸集団や地方自治体の上下ネットワークを通して、社会的利害の把握・媒介に努めており、仕切られた枠内ではあるが、それぞれの官僚制は社会に根ざした存在であった（省庁代表制）。」「政府内部における漸変主義（incrementalism）によって形成・決定されることになって、社会各層の利益をそれなりに調整し得たため、官僚制を中心に作成される政策は、有効性はもちろん、社会的受け容れ可能なものとして決定されていたのである。」とする。しかし、「バブル経済崩壊後の1990年代半ば以降、官僚制が作ってきた政策の有効性が疑われるとともに、

---

問題に対して「司令塔機能を強化」することや、迅速に（政策の方向転換も含めて）政策決定を行うこと等と、特に政府・与党を構成する議員に認識されていると思われるものの姿を指す。こうした「政治主導」が進むと、後述のように「国会の役割の変容」が生じ、そこで、特に野党議員の役割がより重要になってくると考えるが、本論では、こうした野党議員の政策決定対応まで「政治主導」とは表現していない。

<sup>3</sup> 本論では、「ChatGPT」（<https://chat.openai.com/>）の回答をそう断った上で、カギ括弧付で違うフォントで示す。瞬時に、もっともな文書で回答するが、情報の収集の仕方が問題視されたり、事実関係に間違いがあっても躊躇なく事実のように述べたり、根拠や引用元を示さなかったりすること等から、使うことの問題も多いとされるが、一般的な概念の説明では、そうした問題も少ないと思われるので、論議のたたき台的に使用してみることにする。政府は、令和5年（2023年）4月25日、関係省庁による「AI戦略チーム」会合を開催。戦略チームの検討を主導する村井英樹首相補佐官は、「AIのリスクなどについて、国際的な議論を把握、確認することを前提に行政での利活用を進めていく」と強調（『日本経済新聞』（令5.4.25））。岸田総理は、同年5月9日、政府にAI戦略会議を新たに設置すると表明した（『読売新聞』（令5.5.10））。なお、「ChatGPT」の回答は、試験的に令和5年（2023年）5月7日に自宅の私物PCで個人的に使用し得たものである。

<sup>4</sup> 飯尾潤「政策の質と官僚制の役割—安倍内閣における「官僚主導」を例にして—」『年報行政研究』54（令元.5.31）。政策研究大学院大学教授。漸変主義、インクリメンタリズム（incrementalism）について、谷聖美は、「小さな変化と集合的決定、その2つが政治決定理論としてのインクリメンタリズムを解く鍵である。」等と論じている。谷聖美「第2章インクリメンタリズム」白鳥令編『政策決定の理論』（東海大学出版会、平2）。谷は「インクリメンタリズムを体系化し、さらに精緻に仕上げたのはリンドブロム（Charles E. Lindblom）である。」とするが、飯尾も論文の脚注にリンドブロムの著書を掲げている。

相次ぐ官僚スキャンダルによって官僚制の威信が失われる。」としている<sup>5</sup>。

平成13年（2001年）1月の中央省庁再編以降、様々なことが生じてきた。飯尾は「そこでは、首相主導という形で、大臣や補佐官なども含めた執政府が成立し、官僚制に対して主体的に指示が出せる体制ができつつある。」とする<sup>6</sup>。一方「かつては漸変主義によって政策調整のなかに合理性確保の仕組みがあったのが、それを外したときに必要とされる政策分析の契機が不足している」ともし、その課題対応を論じている<sup>7</sup>。すなわち、多少の変質、改良はあるかもしれないが、官僚制が持つ有効な手法の主たるものが、「漸変主義」であることが基本的に変わっていないとの分析であると論者は考える<sup>8</sup>。

「政治主導」の政策展開を外形的に判断するには、この「漸変主義」ではないということが認識できるかが今日でも一つの基準となると考える。それは、（1）「漸変主義」の延長とも言える各省庁間の「政策調整」より、組織を創設し「司令塔機能の強化」等を目指すことを選好する、（2）比較的短期間における、政策変更や（1）の実現を含む政策展開、として現れると考える。組織を作ったり大きな枠組みを変えるたりすること、政策の変更を含む政策展開を迅速に行うことが「政治主導」という印象を裏付ける動きである。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大等の「未曾有」と呼ばれる事態への対処の要請も相まって、こうした要素が年々顕著に見られるようになり、「政治主導」が、特定の政治家の個性によるものではなく、政治家の総理大臣像、その認識の一般化により、決定的になったと考えられ、このような動きの時期が到来しているのではないかと考える。

### （1）政策調整より組織の創設を選好する「政治主導」

中央省庁等改革においては、内閣補助部局による総合調整に加え、平成12年（2000年）5月30日閣議決定の「政策調整システムの運用指針」により、内閣官房及び内閣府によって「調整省」を指定し、調整省が総合調整を担う仕組みが示された<sup>9</sup>。また、平成27年（2015年）の「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律（平成27年法律第66号）」（以下「内閣官房・内閣府スリム化法」という。）による内閣官房・内閣府のスリム化に際しても、各省等が、その任務に関連する特定の内閣の重要施策について、閣議決定で定める方針に基づき総合調整を行い、内閣を助けることができるとされた（国家行政組織法第5条第2項）。にもかかわらず、「政策調整」システムはほとんど使われず、内閣補助部局の新設等が図表1のように行われてきた。

図表1 内閣補助部局として法律により創設された主な組織

年	名称	組織の形態	設置内閣
平成21年	消費者庁	内閣府の外局	麻生内閣

<sup>5</sup> 飯尾、前掲論文、漸変主義は6頁、官僚制の威信の失墜は7頁。

<sup>6</sup> 平成26年（2014年）には内閣人事局が内閣官房に設置され、審議官級以上の人事権を扱うこととなった。

<sup>7</sup> 飯尾、前掲論文、8頁、15頁。

<sup>8</sup> 本論で「論者」は、執筆した宮崎一徳のことを指す。以下同様。

<sup>9</sup> 内閣補助部局、内閣補助事務（総合調整事務）、分担管理事務（実施事務）等については、榎本尚行「内閣補助部局の組織変遷と政策調整の在り方」『立法と調査』No451（令4.11.1）参照。

平成24年	復興庁	内閣に置かれる庁	野田内閣
平成25年	国家安全保障会議	内閣に置かれる本部等	第2次安倍内閣
平成25年	国家安全保障局	内閣官房の局	第2次安倍内閣
平成26年	内閣人事局	内閣官房の局	第2次安倍内閣
平成27年	子ども・子育て本部	内閣府の特別の機関	第3次安倍内閣
(平成27年)	(内閣官房・内閣府スリム化法による見直し)		第3次安倍内閣
令和3年	科学技術・イノベーション推進事務局	内閣府の特別の機関	菅内閣
令和3年	デジタル庁	内閣に置かれる庁	菅内閣
令和5年	こども家庭庁	内閣府外局	岸田内閣
令和5年(予定)	内閣感染症危機管理統括庁	内閣官房の統括庁	岸田内閣

※榎本尚行「内閣補助部局の組織変遷と政策調整の在り方」『立法と調査』No451(令4.11.1)99頁の表を基に論者作成。

田中均は、「「デジタル庁」「こども庁」行政組織の在り方を見直さなくてはならない」として、「長年にわたり省庁のスリム化と内閣の政策調整機能の強化に取り組んできたわけであり、ここへきて政権の目玉政策として大きな予算も人員も伴う新しい行政ユニットを創設するところに逆戻りすることでよいのか」と組織を新設せずとも総合調整機能を行行使し問題解決を図ること、「政策調整」的対応も含め別の手法の選択を問うている<sup>10</sup>。

政治主導の強調が、問題解決のため、迅速に「司令塔機能の強化」のため組織を作るという形に帰結する傾向がある。「ChatGPT」も政治主導の利点として掲げている「政治家が国民の代表であることから、国民のニーズや要望を反映した政策を実施することができる」を迅速に、強力に推進するという意向は分かるが、状況によっては、田中が指摘する「政策調整」的手法を選択するバリエーションがあっても良いのではないかと考える。

関連して、「新型インフルエンザ等対策特別措置法及び内閣法の一部を改正する法律案（第211回国会閣法第6号）」（以下「内閣感染症危機管理統括庁設置法案」という。）の審査において、内閣官房の肥大化を見直す必要があるという立場から、内閣官房・内閣府スリム化法の「政策調整」機能の活用につき、質疑があり、「平成28年4月以降、8件の基本的な方針を閣議において決定してきている」という答弁に対し、質疑者は、「まだまだ十二分に機能していないような気がしてならない」と述べた後、内閣感染症危機管理統括庁設置法案により内閣法第12条第2項第15号で、内閣官房の事務について「前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき、内閣官房に属せられた事務」という規定が追加されたことにより、「内閣官房に法律に基づく事務が今後更に増えていくの

<sup>10</sup> 田中均「「デジタル庁」「こども庁」行政組織の在り方を見直さなくてはならない」『政治プレミアム』毎日新聞(令3.4.14) <<https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20210409/pol/00m/010/009000c>> (HP参照は、令和5年5月8日、以下同様)。田中均・日本総合研究所国際戦略研究所理事長は、「内閣の政策総合調整機能を高めるために組織の新設、補佐官の増員が間断なく行われてきたのである。」「過去においては新たな省庁の創設ではなく、経済財政諮問会議など民間人を委員とした会議で骨太の方針を決め、実施を各省が担当するという工夫もされてきた。」「環太平洋パートナーシップ協定(TPP)交渉に関しては内閣府特命担当相を長とするTPP政府対策本部を設置し、首席交渉官が率いる対外交渉担当と国内対策調整総括官が率いる国内調整担当が省庁横断的に臨み、大きな成功を収めた。」「それが、ここに来て再び総合調整の強い権限を持った省庁の新設という方向に走っている」とそれ以外の在り方の検討も問うている。



ではないかと思われる」と懸念し、加えて「一方で、この現在の内閣官房の組織を見ますと、法律に基づかなくても組織が肥大化してきている」点も問うている<sup>11</sup>。論者は、『立法と調査』で「内閣官房・内閣府の拡大の行方」として、法律によらない内閣官房の拡大や内閣官房の定員及び併任数の推移等を示したが、そうした点についての問題意識が、委員会の中でも明確に示されたと考える<sup>12</sup>。質疑者は、「逆に、(略)機動的なことにならないのではないかと心配したりするわけで、(略)しっかり、必要のないものは他の省庁の総合調整機能を発揮してもらおうか等、考える必要があるのではないかと思います」としている。

また、同法案審査において、別の質疑者からも「(略) このように、こども家庭庁あるいは感染症統括庁など、近年、内閣府あるいは内閣官房におきまして、いわゆる司令塔という形で屋上屋を重ねるような体制が行われることが多いように感じます。そういった形で迅速で効率的な対応ができるのかと心配になります」等の指摘がされている<sup>13</sup>。

同法案の附帯決議(令和5年4月20日参議院内閣委員会)(衆議院内閣委員会の附帯決議にも同趣旨あり)では、「11 内閣官房及び内閣府の業務の肥大化を防止するため、事務及び組織について不断の見直しを行うこと。また、法律に基づく内閣官房及び内閣府への業務の追加は、平成27年1月27日の閣議決定「内閣官房及び内閣府の業務見直しについて」等を踏まえ、内閣の司令塔機能など本来の役割を十分発揮するために必要不可欠なものに限るとともに、原則として、あらかじめ当該業務を行う期限を設けること。」とされた。

こうしたことに加え、組織を新設する場合の「司令塔機能の強化」等についても、その内容をよく見極める必要がある<sup>14</sup>。デジタル庁設置法案の提案理由説明において「デジタル社会の形成に関する司令塔として、強力な総合調整機能を有するデジタル庁を設置し、」と、こども家庭庁設置法案の提案理由説明において「強い司令塔機能を有し、こどもの最善の利益を第一に考え、常にこどもの視点に立った政策を推進するこども家庭庁を設置しようとする」と、内閣感染症危機管理統括庁設置法案の提案理由説明では、「内閣感染症危機管理統括庁は、感染症の発生及びまん延の防止に関する施策に係る司令塔機能を強化す

<sup>11</sup> 第211回国会参議院内閣委員会会議録第7号(令5.4.11)、柴田巧議員の質疑。

<sup>12</sup> 宮崎一徳「内閣官房・内閣府の拡大の行方」『立法と調査』No450(令4.10.3)。

<sup>13</sup> 第211回国会参議院内閣委員会会議録第7号(令5.4.11)、水野素子議員の質疑。

<sup>14</sup> 「ChatGPT」に政府部門における「司令塔機能の強化」に必要なものを尋ねると、「政府部門における司令塔機能の強化には、以下のような要素が必要となります。」「1. 情報共有の強化: 政府部門内の各組織や担当者が持つ情報を集約し、共有するための仕組みが必要です。そのためには、情報システムの整備や情報の標準化が重要です。」「2. リーダーシップの確立: 司令塔機能を担う組織のトップには、リーダーシップ力が必要です。組織内の各部署や担当者を統率し、戦略的な意思決定を行うためには、リーダーのビジョンや方針に沿った行動が必要です。」「3. 協調性の強化: 政府部門内には、複数の組織や担当者が関わっている場合が多いため、協調性が求められます。各組織や担当者が協力し合い、情報共有や意見交換を行うことで、より効果的な業務遂行が可能となります。」「4. プロセスの改善: 司令塔機能を強化するためには、業務プロセスの改善が必要です。適切な情報共有や意思決定を迅速に行うために、業務フローの簡素化や合理化、情報システムの改善が必要です。」「5. 人材の育成: 司令塔機能を担う組織には、高い専門性や業務知識が求められます。そのため、人材の育成が必要です。専門的なトレーニングや研修、経験の共有などを通じて、人材の能力向上を図ることが必要です。」と回答がくる。ただ、この回答は、既存の組織での司令塔機能の強化について言及している感が強く、組織創設による政府の司令塔機能の強化については、設問を変えたり、解釈で言葉を置き換えたりする等の必要があろう。情報共有のため組織の統合や、協調性と表現されていることの担保のために勧告権を持たせる等もあろう。組織創設の内容の見極めは重要と言えよう。

るため、」とし、いずれも「司令塔」の役割を担うための組織新設と述べている<sup>15</sup>。

一方、その内容を見てみると、デジタル庁設置法第4条において、デジタル庁は、国の行政機関が行う情報システムの整備及び管理に関する事業に必要な予算を一括して要求し、確保する等し、第8条において、デジタル大臣は、関係行政機関の長に対する勧告権を有している。こども家庭庁設置法第3条において、こども家庭庁は同条第1項で分担管理事務を行い、同条第2項、第3項で、内閣補助事務を行うが、この内閣補助事務について、内閣府設置法第12条で、担当大臣は、関係行政機関の長に対し、勧告権を有している<sup>16</sup>。

これに対し、内閣感染症危機管理統括庁について、後藤国務大臣は、「現在の新型コロナウイルス等感染症対策推進室は、副長官及び副長官補の指揮監督下、全般的な内閣官房の指揮監督下に置かれ、感染症危機発生時の初動対応は所掌していないのに対しまして、統括庁は、内閣総理大臣及び内閣官房長官を直接支えて、感染症危機発生時の初動対応も含めて司令塔機能を一元的に所掌している点で位置付けや機能が大きく異なるものと認識しています。」「庁といたしましても、要は、司令塔機能というのは全てを自分の役所でやるという、そういう意味ではありません。それぞれの役所が法律に基づく権限を持っています。厚生労働省も国土交通省も、それぞれの役所がある中で、それがばらばらに縦割りになっているのでは危機に対してしっかりと対応できないということから、それを一元的にしっかりと統括するという、そういう司令塔、つまりヘッドクォーターをつくるというのが今回の統括庁の考え方で、そのために例えば三百名の人たちを寄せる通常の体制、こうしたヘッドクォーターとしての役割を果たす人員として積算をしているものであります。」等と答弁しており、かなり様相が異なる<sup>17</sup>。こうしたことから「司令塔」の実態をよく見極めた上で、設置の是非、課題等を議論することが大切であると考え<sup>18</sup>。

## (2) 「政治主導」の比較的短期間における政策展開

次に、政策展開に要する期間について見てみたい。

そもそも組織新設は、小さな決定を積み重ねていく「漸変主義」には不得手なものであり、それだけで「政治主導」と考えられる。加えて、その組織新設が、非常に短期間になされるとすると、「政治主導」がより明確に浮かび上がってくる。

より短い期間での政策展開、あるいは、一旦、省庁間の調整が終わってまとめられた方針等が短期間で覆されたりするのは、基本的に「政治主導」の表出と考える。

### ア 組織創出等

平成13年(2001年)1月6日の中央省庁再編を振り返ると、平成8年(1996年)11月21日に行政改革会議が設置され、平成9年(1997年)12月3日に最終報告がなされ、それを

<sup>15</sup> デジタル庁については、第204回国会参議院内閣委員会会議録第13号(令3.4.20)2頁、こども家庭庁については、第208回国会参議院内閣委員会会議録第17号(令4.5.19)1頁、内閣感染症危機管理統括庁については、第211回国会参議院内閣委員会会議録第7号(令5.4.11)

<sup>16</sup> 榎本尚行「内閣補助部局の組織変遷と政策調整の在り方」『立法と調査』No451(令4.11.1)参照。

<sup>17</sup> 第211回国会参議院内閣委員会会議録第7号(令5.4.11)

<sup>18</sup> 組織の創設を選好し、司令塔機能を強化することは、内閣総理大臣→各大臣→各省の指揮系統より、内閣総理大臣→補助部局→各省という系統を重視することにつながりやすいという面もあると考えられる。

基に平成10年(1998年)2月17日に中央省庁等改革基本法案が国会に提出されている<sup>19</sup>。全省庁対象という、大変大きなものであったが、法案提出前に1年以上行政改革会議で議論がなされていた。

デジタル庁は、菅総理就任直後の令和2年(2020年)9月23日の「デジタル改革関係閣僚会議」で、新型コロナ対応で明らかになった問題解決のため、「行政の縦割りを打破し、大胆に規制改革を断行します。そのための突破口として、デジタル庁を創設します。」とし、令和3年(2021年)2月9日に法案提出。法案提出まで半年も経っていない。

こども家庭庁は、令和3年(2021年)の「2月2日に「Children Firstの子ども行政のあり方勉強会～子ども家庭庁の創設に向けて～」を立ち上げてから、菅総理への提言、自民党総裁選など様々な局面を経て、国会最終日に成立というドラマチックな展開でした」と推進役の山田太郎参議院議員、自見はなこ参議院議員は述べる<sup>20</sup>。この「国会最終日」は令和4年(2022年)6月15日であり、成立までが1年余の動きである。

これらのスピードは、さすがに「漸変主義」ではもたらされないものと言えよう。

内閣感染症危機管理統括庁は、令和3年(2021年)10月4日の岸田総理の就任後記者会見を発端とするが、令和4年(2022年)5月11日から始まった新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議での議論、同年6月15日の同会議の報告書を受け、同年9月2日の政府対策本部において「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」が決定され、そこに政府の司令塔機能の強化が記され、令和5年(2023年)2月7日に法案が国会に提出された。デジタル庁、こども家庭庁ほどの短期間で法案提出ではないとも言えるが、6月15日の有識者会議の報告書を起点とするとそれなりのコンパクトな期間である。「政治主導」で動き出し、厚生労働省との役割分担等、官僚による調整を経て法案となったとも考えられる。

組織の創設等のうち、特に短期間でなされているデジタル庁、こども家庭庁については、7年8か月にわたり官房長官を務め、その後総理大臣となった菅氏の、行政を熟知し、変革を速やかに行える特性の影響も大きいと思われる。ただ、その後任の岸田総理も、内閣感染症危機管理統括庁を創設しており、「司令塔」の組織創設という「政治主導」の選好は受け継がれていると言えよう。

## イ 「未曾有」の事態による「政治主導」の加速

令和2年(2020年)4月16日、緊急事態宣言を全都道府県に拡大するとともに、令和2年度第1次補正予算で一律10万円の現金給付を当時の安倍総理が決断し、補正予算の編成がやり直しになったことは、政策の急激で大幅な変更として多くの者に記憶されていると考える。新型コロナウイルス感染症の感染拡大という、「未曾有」と呼ばれる<sup>21</sup>、誰もが想

<sup>19</sup> その後、各省設置法が平成11年(1999年)4月28日に提出され、同年7月8日に成立している。榎本尚行「行政改革による官邸機能の強化と課題」『立法と調査』No407(平30.12.3)参照。

<sup>20</sup> 「こども庁の設置に向けた特設ページ | 山田太郎とじみはなこの共同事務局」〈<https://www.child-department.jp/post/20220622>〉。こども家庭庁設置法案は令和4年(2022年)2月25日提出。

<sup>21</sup> 第201回国会衆議院議院運営委員会議録第18号(令2.4.7)1頁。岸信夫代議士「未曾有の国難」と発言。第201回国会衆議院厚生労働委員会議録第9号(令2.4.17)15頁。安倍総理「世界じゅうを未曾有の不安と恐怖が覆う」と発言。



定していなかった事態で、何が正しい対処法か、誰もが手探りのところがある中、「国民の皆様から寄せられた様々な声、与野党の皆様の声」を受けての決断であると安倍総理は記者会見で述べている<sup>22</sup>。

ここで、「未曾有」と呼ばれる特定の事態について注目してみたい。正に何が正解か分からない中で、政府の対応への国民の不満等も生じやすくなり、状況により大きな内閣支持率の低下にもつながり得る。政治家は、世論等の動きにも敏感になり、より迅速な政策変更が求められ、こうした「政治主導」がより加速すると言えよう。

図表 2 は、差押禁止に関する法律の一覧である。いずれも議員立法で超党派の合意での提出。差押禁止にすべきと考えられる給付金等が支給される状況で、事態が「未曾有」と呼ばれ議論がなされることが多く、そうした事態のメルクマールと感じられる<sup>23</sup>。ロシアによるウクライナ侵攻、燃料高と円安による物価高等、「未曾有」の事態が続く。この間、閣法（内閣提出法律案）の廃案や修正、政策の短期間での変更等が生じている。

図表 2 義援金・給付金等に係る差押禁止に関する法律

1	災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律（平成23年法律第100号）
2	東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律（平成23年法律第103号）
3	平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律（平成28年法律第67号）
4	平成三十年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律（平成30年法律第81号）
5	令和元年特定災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律（令和元年法律第74号）
6	令和二年度特別定額給付金等に係る差押禁止等に関する法律（令和2年法律第27号）
7	令和二年度ひとり親世帯臨時特別給付金等に係る差押禁止等に関する法律（令和2年法律第55号）
8	令和二年七月豪雨災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律（令和2年法律第77号）
9	令和二年度子育て世帯生活支援特別給付金に係る差押禁止等に関する法律（令和3年法律第21号）
10	自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律（令和3年法律第64号）
11	令和三年度子育て世帯等臨時特別給付金に係る差押禁止等に関する法律（令和3年法律第85号）
12	令和四年度子育て世帯生活支援特別給付金に係る差押禁止等に関する法律（令和4年法律第64号）
13	令和四年度電力・ガス・食料品等価格高騰緊急支援給付金に係る差押禁止等に関する法律（令和4年法律第79号）
14	令和四年度出産・子育て応援給付金に係る差押禁止等に関する法律（令和4年法律第98号）

※各法律（案）より作成。

## 2. 国会の役割の展開

### (1) 国会で生じていること

前述の、特に「未曾有」の事態において加速したと思われる「政治主導」の政策展開を

<sup>22</sup> 首相官邸ホームページ、〈[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0417kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0417kaiken.html)〉

<sup>23</sup> なお、「災害弔意金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」（平成23年法律第100号）により、災害弔意金、災害障害見舞金及び被災者生活再建支援金は一括して差押禁止財産とされた。また、義援金も「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」（令和3年法律第64号）により一般法化された。以後、これらの給付がある場合については、都度、差押禁止法が出されることはない。

「国会で生じていること」として改めて示してみたい。

#### ア 閣法の廃案

- ① 「国家公務員法等の一部を改正する法律案（第201回国会閣法第52号）」の廃案。令和2年（2020年）5月。

コロナで初めて国会審議を見たという人も含めての「#検察庁法改正案に抗議します」というツイート(tweet)の拡散もあり、与党が衆議院の委員会で採決を提案した後、成立見送り、審査未了（廃案）となった。東京高検検事長の賭けマージャン報道による辞任や令和2年度第2次補正予算審査への影響等への考慮もあったとされる<sup>24</sup>。

なお、令和3年(2021年)に改めて提出された「国家公務員法等の一部を改正する法律案(第204回国会閣法第63号)」には、批判された検察官の勤務延長等は含まれなかった。修正ではないが、前年に提出された法案と比べると、実質的に修正されたと言えなくもない。世論の理解が得られないという判断があったものと推察される。

- ② 「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案（第204回国会閣法第36号）」の廃案。令和3年（2021年）5月。

「未曾有」への対応への不満を理由に内閣支持率の低下も生じる中、政府・与党としては、野党が強く反対する材料を増やしたくないという意図が働いたと思われる。

#### イ 閣法の修正等

- ① 「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案(第201回国会閣法第46号)」の附帯決議による実質的な修正。

野党は、緊急事態宣言についての国会の事前承認等の修正を求めたが、修正合意までは至らず、衆参の委員会での附帯決議で、「3 緊急事態宣言をするに当たっては、特に緊急の必要がありやむを得ない場合を除き、国会へその旨及び必要な事項について事前に報告すること。(略)」との文言が盛り込まれ、議決された。附帯決議に法的拘束力はないとされるが、国会への報告を求めることで与野党合意した意味は大きく、修正と同様に、政府は国会に事前報告せざるを得ない状況となった。与党は、譲歩せずに議決はできたが、手続を慎重にという野党の主張を受け入れたのである<sup>25</sup>。

- ② 「新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律案（第204回国会閣法第6号）」の修正。

特に、刑事罰の導入に関して異論が多く、短期間の様々なやりとりの後、今度は条文の修正がなされた。1年以下の懲役又は100万円以下の罰金の刑事罰とされていたものを、50万円以下の過料といった行政罰にしたり、必要な協力の要請対象として、医師等に加えて、医療機関を明記したり、過料の額を50万円以下から30万円以下に引き下げる等の修正がなされた。また、附帯決議により、まん延防止等重点措置につい

<sup>24</sup> NHK政治マガジン特集記事「検察庁法見送りの顛末」（令2.5.27）

<<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/37768.html>>

<sup>25</sup> 国会への報告ということで言えば、新型コロナウイルス感染症対策予備費の使用に関する国会質疑の結果、その使用内容を事前に衆参の予算委員会（理事懇談会）に報告するという事も生じている。

ても、国会報告を行う等が盛り込まれた。法案提出日に、修正協議を行うことが決まる等、異例な展開であった<sup>26</sup>。

- ③ 「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律等の一部を改正する法律案（第210回国会閣法第5号）」

衆議院において、新型コロナウイルス感染症の罹患後症状に係る医療の在り方についての検討等、附則に幾つかの検討条項を置く修正案が可決された。

## ウ 政策の転換

- ① 前述の10万円の一律給付（令和2年4月16日）  
② 18歳以下の子どもへの10万円相当の給付。当初は現金5万円とクーポン5万円の給付を「基本」としていたことの方針の転換

クーポンによる地方自治体の事務の煩雑さ、コスト高等が国会で指摘される中、令和3年（2021年）12月15日、政府は、地方自治体等に対して通知文書を出し、自治体の判断で一括現金給付をすることを認め、自治体が現金給付を選択する際に政府が条件を設けず、可否も判断しないと明記した<sup>27</sup>。岸田総理の政治決断という印象が強い。

- ③ 旧統一教会問題への対応

令和4年（2022年）10月3日の、第210回国会の岸田総理の所信表明演説では、「旧統一教会との関係については、国民の皆様の声を正面から受け止め、説明責任を果たしながら、信頼回復のために、各般の取組を進めてまいります。」「政府としては、寄せられた相談内容を踏まえ、総合的な相談窓口を設け、法律の専門家による支援体制を充実・強化するなど、悪質商法や悪質な寄附による被害者の救済に万全を尽くすとともに、消費者契約に関する法令等について、見直しの検討をいたします」とのみ述べていた。「漸進主義」の対応とも思える。これが会期中で、消費者契約法の「見直しの検討」から、会期中の法律改正へ踏み出し、さらに、被害者救済法の会期内提出を目指す旨を岸田総理は表明することとなった。野党側は、被害者救済を急ぐには、消費者関連の法改正だけにとどまらず、高額献金を規制する新法の成立も、今の国会で図るべきだとして与党側に協議を求め、4党協議（自民、公明、立憲、維新）を行っていたことも影響したと考えられる。

## エ 野党主導超党派の議員立法の成立

- ① 各種差押禁止法

図表2に示すものは、必ずしも野党主導とは限らないが、政府が積極的に閣法で対応しようとはせず、野党も含む超党派の合意で、いずれも議員立法で成立している。

- ② いわゆるAV出演被害防止・救済法の成立

第208回国会の会期終了日の令和4年（2022年）6月15日、「性をめぐる個人の尊厳が重んぜられる社会の形成に資するために性行為映像制作物への出演に係る被害の防止を図り及び出演者の救済に資するための出演契約等に関する特則等に関する法律案

<sup>26</sup> 「特措法など改正案 刑事罰の削除で合意 自民・立民」NHK NEWS WEB(令3.1.28)  
<<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210128/k10012836811000.html>>等

<sup>27</sup> 『朝日新聞デジタル』(令3.12.15)<<https://www.asahi.com/articles/ASPDH5VCQPDHUTFK01Y.html>>

(第210回国会衆第43号)」(以下「AV出演被害防止・救済法案」という。)が成立した。同年3月31日、政府は、「いわゆるアダルトビデオ出演強要問題・「JKビジネス」問題等に関する関係府省対策会議決定」として、「「アダルトビデオ」出演強要問題緊急対策パッケージ」をまとめた。「1. 若年層に向けた教育・広報・啓発等の強化」、「2. 被害者保護に係る各種法制度の運用強化等」とし、内訳として「(1) 被害者保護に係る各種法制度の運用強化」で、民法、消費者契約法、刑法、労働者派遣法・職業安定法、労働基準法の法制度を周知徹底し、運用を強化するほか、「(2) AV人権倫理機構の自主規制」を掲げた。「漸変主義」的対応である。しかし、その数日後、自民・公明の与党議員が超党派協議に加わり、当該法案が提出され、成立するのである。

## (2) 「変換型」議会の表出

新型コロナウイルス感染症感染拡大という「未曾有」と呼ばれる事態が影響しての、会期中での急な政策の変更等は、「漸変主義」とは異なるもので、安倍政権のみならず、菅政権、岸田政権でも、「政治主導」の名において更に加速して実施されている感がある。

飯尾は、「政治主導」の進展を「内閣制の変容」と呼ぶが、それを受けて「国会審議の変容」すなわち「国会の役割の変容」が生じているという認識を持つことも大切と考える<sup>28</sup>。論者は、それを、非「ねじれ国会」期において、N・W・ポルスビーの「変換型」議会の表出がより多様に見られるようになったと位置付けられるのではないかと考える。N・W・ポルスビーは、議会分類で実際には様々なグラデーションがあるとしつつ、その両端に「変換型」議会と「アリーナ(議論の場)型」議会を位置付ける<sup>29</sup>。与党多数の国会で閣法が提出されれば、通常は可決される。野党は、問題点を指摘する。国民は、それを見ながら、次の選挙で政権選択を行う。これに対し、「変換型」は、民意を議会で法律に変換するのを常の仕事とする議会である。参議院で与党が多数を占めていない、いわゆる「ねじれ国会」期には、政府・与党は、野党の協力がなければ法案の成立が困難で、議会の中で野党の意向を踏まえ民意を法案に「変換」するコストを払う合理性があり、「変換型」議会となろう。

(1) で掲げたことは、非「ねじれ国会」期では、基本的に考えられないことである。大山礼子は、「与党と野党の区分が存在する議院内閣制下の議会はいずれもアリーナ型の要素を持つ」とする<sup>30</sup>。ポルスビーの議会分類は、もともと様々なグラデーションがあるとし、分類の内容について論もあろうが、大山のように、その両端とされるものをシンプルに掲げることが、議会の役割の認識に役立つと考え、本論でもそうした使い方をしたい。

この時期の安倍内閣、菅内閣、岸田内閣は、いずれも衆参の過半数を得ている。ところが、非「ねじれ国会」期の第201回国会以降に、(1) のア～エで示したことが生じた。民意を議会で法律等に「変換」する「変換型」議会の表出と言えよう。

今までの非「ねじれ国会」期においても、数は少ないが閣法の修正がなされたり、与野党合意の超党派の議員立法が成立したりしている。政府・与党に何らかの利点がなければ、

<sup>28</sup> 飯尾、前掲論文、17頁。

<sup>29</sup> 加藤秀治郎・水戸克典編『議会政治：N・W・ポルスビー「立法府」収録第2版』（慈学社、平成23年）

<sup>30</sup> 大山礼子『国会学入門（第2版）』（三省堂、平成15年）



そうしたことは生じないだろう。(a)内容、(b)国会運営の2点で考える。

(a)内容については、立案途中では認識できなかった問題点の解消等、審査中に示された考え方等を、与党自ら法案に取り入れた方が良いと考える場合であろう。新たな視点を野党が提起した場合や世論の展開等が契機となるものである。

通常、個別特定の法案の特殊な事情によるものがイメージされる。しかし、新型コロナウイルス感染症感染拡大の第201回国会以降、こうしたことが一定程度幅広く発生している。「未曾有」と呼ばれる事態が、複数の施策において、国会での民意や別の知見を含めたものの法律等への変換をもたらしていると考えられる。一方、そういう受け身でも迅速な「政治主導」が求められると、攻めの「政治主導」としての、大きな枠組みの転換や組織の創設等でも迅速さがアピールされるようになる<sup>31</sup>。その結果、細部の実効性は追って整理する等の状況で法案が国会に提出されることも生じ、国会での議論により、修正や実質的な修正に近い附帯決議での具体的な記述等がなされるようになっている。

(b)国会の委員会の運営が、通常、それぞれの理事会における全会一致あるいは「おおむねの合意」によっており、運営について野党の合意を得ることは、法案の議了等に非常に有益である。最終的には運営についても多数決で決することは可能だが、野党の大きな反発を招くと、「与党の横暴」との世論へのアピールに手を貸すことになりかねない。与党が譲れる範囲で譲ることは、他の法案審査の進捗への影響等を含め、国会運営上のメリットを生み出す可能性が高い。法案成立が全会一致あるいはそれに近い形でなされることは、その法律の執行、またその後の改正等における反対勢力の縮減にもつながる。もちろん法案修正は、ある程度の時間と労力を要するので、多くの件数とはならない。

また、議員立法に関して、平成10年(1998年)ぐらいからの「〇〇基本法」、「〇〇推進法」等(以下「基本法類」という。)の増加があり、その背景には、個人の多様なニーズと質の追求の発生への対応、理念さえ定まっていなかった対応の必要性があると考えられるが、往々にして省庁の垣根を超える課題であること等により、その約半数を議員立法が担っている状況がある。これを見ると、内閣提出法律案、すなわち閣法が提供できるアリーナの狭まりということとは、(a)、(b)の別にあるということ、強く意識する。

これまでのことを単純化し、表にしてみる。図表3がそれである。

図表3 非「ねじれ国会」期及び「ねじれ国会」期の「アリーナ型」と「変換型」

非「ねじれ国会」期			
閣法	①閣法が提供するアリーナ(特に予算関連法案)	可決	アリーナ型
	②(a)内容(立案後の問題点認識、世論等)	修正	変換型
	③(b)国会対策等		
議員立法	④閣法が提供できるアリーナの狭まり・「基本法類」等	超党派合意	
「ねじれ国会」期			
閣法	⑤与野党対立・衆で与党が2/3の時の再議決	再議決	アリーナ型
	⑥野党も概ね異論なく可決	可決	変換型
	⑦国会における民意の「変換」で歩み寄り修正	修正	
議員立法	⑧「基本法類」+閣法の対案等の修正可決等も含む	超党派合意	

※論者作成。②の「世論等」には、「未曾有」と呼ばれる事態の「政治主導」で政策転換をもたらすものも含む。

<sup>31</sup> 大きな枠組みの転換としては、重要土地調査法制や経済安全保障法制等を考える。

「ねじれ国会」期の「変換型」議会の表出は、一定程度認識が共有されている。基本法類の増加における議員立法の割合の高さは、閣法が提供できるアリーナの狭まりと議員立法による対応の重要性、必要性を認識させるが、この分野においては、非「ねじれ国会」期においても、与野党の議員の主体的な政策の練り上げの努力が求められている認識が重要である<sup>32</sup>。ただ、基本法類は、一般に予算を伴うものではなく、政府に基本計画等を作らせ、法整備も含めて行動を起こさせるものである。内閣の予算編成権の下、予算を伴う法律案での施策については、依然として閣法がアリーナを提供するのが基本と言えよう。

附則に検討事項を加える等だけのものは、表の③に該当しそうだが、②と③の要素は切り離せない面もある。また、「ねじれ国会」期の閣法修正⑦、議員立法の成立⑧は、与党サイドから見れば②、③の要素によることにもなる。

表の⑧の後段、「ねじれ国会」期の議員立法の成立事例を掲げる。

「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（平成23年法律第91号）」は、東日本大震災被害者救済の野党提出参法が「ねじれ国会」期に、衆議院での修正を経て成立したものである。「仮払いと基金の法」とも呼ばれる、予算を伴う法律案であった。閣法として出された「原子力損害賠償支援機構法（平成23年法律第94号）」と同じ日に衆議院本会議で共に修正議決されていることから、国会対策的に与野党で協議がなされ、両案成立のため、諸要望の「変換」が国会でなされたと考えられる。「ねじれ国会」期であることが法案成立の第1の要因であることは確かであろう。とはいえ、どこまで財政出動を認めるか。国会対策的なコスト（③要素）も含めて、その取組が、自分たちとは異なる視点での政策提言を採用することによる正の効果がある程度期待されると、政府・与党が評価する範囲（②要素）というのが第2の要因と言えよう。本件では、会計検査院の事後調査で、法律の実践過程における政府、自治体、東京電力等の連携により、約450億円余の救済がプラスされて実現した実態が示されている。

東日本大震災が、「ねじれ国会」期に生じた「未曾有」と呼ばれる事態であったので、図表3の、非「ねじれ国会」期に、この第2の要因、すなわち「その取組が、自分たちとは異なる視点での政策提言を採用することによる正の効果がある程度期待されると、政府・与党が評価する」場合、②の形がある程度生じるというのは、仮説として持っていたが、前節で示したように、新型コロナウイルス感染症感染拡大期という「未曾有」と呼ばれる事態における修正等の動きは、それを実在するものとして示していると考えられる。

### （3）国会の役割の変化についての認識と対応

「政治主導」の政策展開は、国会側から見れば、「変換型」議会の表出の可能性の高まりと捉えることができるというのが、論者の考えである。

「未曾有」と呼ばれる事態に、特に「政治主導」により、短期間での法案修正等に応じるといえるのは、そういう事態では、野党も国会で民意を法律に変換する主体との意識をしっかりと持って取り組む必要性が高まる。これはある程度理解を得やすいと考える。

<sup>32</sup> 成立した基本法類における議員立法の割合等は、宮崎一徳「基本法類」の構造分析『公共政策志林』第5巻（平29.3）pp.43-57参照。

しかし、実は、「未曾有」の事態でなくとも、「漸変主義」から離れての「政治主導」が推進されると、「変換型」国会が生じ得るということがあり、そちらもしっかりと意識する必要があろう。その例として、前掲のものも含み、幾つかのものを改めて取り上げる。

デジタル庁創設は、確かに、新型コロナウイルス感染症拡大という「未曾有」の事態の給付金支給事務の混乱がきっかけとなっているのは事実である。しかし、デジタル庁創設そのものは、「未曾有」の事態が特徴付けているというより、「政治主導」で、短期間で組織創出という政策形成がされたことにより特徴付けられていると考えるべきであろう。

法案提出時に、要綱、新旧対照表、参照条文に多数の誤りがあり、その正誤表にも誤りがあったことは、いかに広範囲のものを短期間に整理しなければならなかったかを示すものと言えよう。大きな枠組みを扱うものであり、その部分を国会で議論すると、具体的対応を審議の中で明確にしなければならないことが多々生じた。そのようなことを明確に示すものとして、次のような平井卓也国務大臣の答弁がある。「(略) 議員の御指摘のとおり、デジタル庁は、重点計画や整備方針などを策定して、(略)、重要なシステムについては自ら整備するとともに、(略)、デジタル社会の形成に向けた企画立案を行うなどといった幅広い事務を担うと、当然また法律も出していかなきゃいけないということでございます。」

「(略) 当初から、小さく産んで育てようというふうなことを私も考えておりました、日々日々こういう委員会答弁の中でも、デジタル庁の仕事が増えていっているということもあると考えております」とする<sup>33</sup>。委員会審査の中で、「仕事が増えていっている」と大臣をして言わせるような審議がなされている。そういう役割を国会が担っているのである。

組織創設が主ではないが、大きな枠組みを創出するものとして、重要土地調査法制がある。令和2年(2020年)7月17日の閣議決定の「骨太の方針2020」で所要の措置を講ずることが明記され、令和3年(2021年)3月26日に、「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制に関する法律案(第204回国会閣法第62号)」(以下「重要土地調査法案」という。)が提出された。

重要土地調査法案についての参議院内閣委員会での附帯決議には、次のような政府を拘束する修正に近い具体的な記述が入れられている。「1 注視区域及び特別注視区域の指定に当たっては、あらかじめ当該区域に属する住民の実情に知悉する地方公共団体の意見を聴取する旨を基本方針において定めること。」「2 基本方針の決定並びに注視区域及び特別注視区域の指定に当たっては、当該決定及びそれらの指定の後、速やかに国会に報告すること。」「3 本法における「機能を阻害する行為」については、基本方針においてその類型を例示しつつ、明確かつ具体的に定めること。その際、本法の目的と無関係な行為を対象としないこと。」「4 本法第2条に基づき「生活関連施設」を政令で定めるに当たっては、本法の目的を逸脱しないようにするとともに、その対象を限定的に列挙すること」等、政令や基本方針の内容を具体的に記述し、国会への報告も求めている。

大きな枠組みを創出することは、「漸変主義」が得手とするものとは言い難く、「政治主導」の影響が大きいと考えられる。もちろん、政策の方向性が決まった後の、官僚による

---

<sup>33</sup> 第204回国会参議院内閣委員会会議録第15号13頁(令3.4.27)

調整は最大限なされて法案提出となると思われるが、その過程で全て吟味されていると言えない部分があれば、そこについての野党の指摘は受け入れられやすいものとなり得る。

自民・公明提出の議員立法「こども基本法案（第208回国会衆第25号）」について、衆議院本会議で、立憲民主党の堤かなめ代議士は、賛成するとして、「本法案については、当初、与野党協議の場が置かれ、共同で立案作業に当たってきました。協議の結果、立憲民主党の子ども総合基本法案に明記した子どもの権利条約の理念、子供から若者までの切れ目のない支援、子供に関する個人情報に対する取扱い、さらには、子供コミッショナー設置の今後の検討が本法案に盛り込まれました」等と述べている<sup>34</sup>。立案に野党議員も関わり、その意見を反映することも是という判断が、政府・与党でなされている。これもこども家庭庁の設置が、「政治主導」の大きな政策展開であったことが影響していると考えられる。

A V出演被害防止・救済については、当初、政府は、令和4年（2022年）3月31日に示した対策で、問題に対応するという一定の結論を出したと捉えられる。しかしその数日後に、「それでは救えない」と主張する野党議員が主導の実務者協議に与党の議員が参加するのである。この問題に対する報道、世論の盛り上がり背景かと考えるが、超党派の協議に参加することが、岸田総理の判断で「議員立法の動きを見守る」ということで認められたと解するのが自然ではなかろうか。その後、当初の野党が考えていた18、19歳の救済というものから、性別を問わず、年齢を問わずの救済と言う与党主導の法案の内容となっていく。野党側としては、驚きがあったようだが、もともと対象としていた18、19歳の救済にはなるし、超党派の合意には、与党の参画が不可欠であるので、受入れは自然と言えよう。ただ、対象の広がりにより、反対や疑問視の声は大きく生じることはなかった<sup>35</sup>。

この議員立法は、内容的に従来なら法制審議会ですら一定期間充分議論して提出されるようなものと言えよう。18、19歳が、令和4年4月1日から取消権を行使できなくなることが、これだけ法制的にも大きな転換を含むものを短期間でまとめさせる推進力となったのは間違いない。ただ、政府・与党という議院内閣制で本来一体的に政策の立案、遂行が自然な存在について見るならば、政府の施策と決定から、プラス・アルファというより、大転換とも言える議員立法の成立に与党議員の参画を認め、政策内容における主導的役割を認めるというような判断が、総理サイド、あるいは与党幹部においてなされたことは、「政治主導」の傾向が強まっているからこそそのことなのであり、「政治主導」を象徴する動きと考える。

本論冒頭の「ChatGPT」の「政治主導」についての説明の最後の部分では、「一方、政治主導が過度に強まり、官僚や各省庁の意見が反映されなくなる場合、政策の偏りや、政治的思惑に基づく政策決定が行われることが懸念されます。また、政治家の専門性や知識不足により、政策の実施に問題が生じることもあります。」としている。

これは、飯尾が次のように分析しているものに一致すると考える。「漸変主義的な政策形成が主流であった戦後日本の政策形成方式を前提に、「政治主導」などの流れに沿って、官邸主導体制が成立したために、新たな仕組みにおいて必要とされる手当が不足し、気付か

<sup>34</sup> 第208回国会衆議院本会議録第27号2頁（令4.5.17）

<sup>35</sup> 林美子「特集アダルトビデオ新法成立（上）」「特集アダルトビデオ新法成立（下）」『厚生労働』6741号（令4.7.1）、6744号（令4.7.12）。



ないうちに政策が粗くなってしまうという事情がある」とし、また「政策は理想の政策が一つあれば十分という、選択肢の比較をしない考え方が、広く共有されており、政治家側の多くが、何か問題があれば官僚が自動的に政策を用意するという感覚を持っているために、「スピード感」が過度に強調され、必要であるはずの分析や、検討、議論といった要素が弱くなっている面もあると言えよう」という点である<sup>36</sup>。

前掲の田中均の指摘も、同種の危惧に基づくものとも言えよう。

飯尾は、「内閣制の変容」後の「政策論議の健全性を確保するためには、政治家や政党の行動様式や、国会などの仕組みが変化することも必要」としている。「内閣の変容」を受けて、「国会の役割の変容」が求められているという認識を持つことが大切と考える<sup>37</sup>。

この（3）で示した例は、まさにそうしたことに国会の審議が対応したと考えて良いのではなかろうか。「政治主導」の政策展開は、「変換型」議会を、非「ねじれ国会」期でも、「未曾有」と呼ばれる事態でなくとも表出させる可能性が高まるという認識と、それを意識した国会の動きが求められているという認識が大切と考える。

## おわりに

野党は、従来から、政府施策を批判しつつ、様々な政策提言を行ってきた。「ねじれ国会」期でもなければ、なかなか受け入れてもらえないことも頭に置きつつ、次の選挙での国民へ選択肢を示す意味でもそうしたことを積み重ねてきた。ところがここに来て、「未曾有」の事態への対応として、そして、「政治主導」の組織創設や大きな枠組みの転換を扱う閣法において、組織や枠組みそのものについてのみならず、部分の実効性の検証等、担当大臣をして国会の審議で「仕事が増えた」と言わせるような、すなわち詰まっていなかった施策への対応として、野党の政策提言が国会において法律等に変換され得るような状況が生じてきた。また、省庁の垣根を越える問題に対応する、成立した基本法類における議員立法の割合の高さ等、従来から閣法が提供できるアリーナの狭まりへの対応があったが、数年かけての超党派の合意形成が、官邸サイドの「見守る」という合意形成を是とする意向が迅速に示されることにより、あるいはそうしたものを関係する与党議員が同様に選好することで、例で示したいくつかの議員立法の事案、特にAV出演被害防止・救済法案で示された法制的にも非常に大きな転換の短期間での実現をも生み出していると考えられる。

与野党議員ともに、こうした状況は次第に意識されるようになってきているのではないかと考える。第210回国会において、旧統一教会の被害者救済に、総理が舵を切る可能性を想定し、野党は「今国会内の対応を」と強く要望。岸田総理もその後、今国会中に法案提出、成立を目指すと表明した。もちろん、総理サイドの意向次第ということがあるが、それに影響を与える世論を上手く国会で結集するというのも野党側の仕事と言えよう。

国会には、その役割を、時々での的確に捉え、その機能を最大限発揮していくことが求められると考える。

(みやざき かずのり)

<sup>36</sup> 飯尾、前掲論文、16頁。

<sup>37</sup> 飯尾、前掲論文、17頁。