

内閣の権限を強化し 政治主導の政策立案を目指す

～新行政体制がスタート～

1月6日から1府12省庁の新しい中央省庁体制が始まりました。今回の改革の大きなポイントは、内閣機能強化（内閣府の設置など）にあります。石原信雄・中央省庁等改革推進本部顧問と佐々木毅・東京大学教授に、今回の中央省庁等改革の意義・課題などについて話を伺いました。



村松 真貴子

フリーアナウンサー



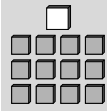
佐々木 毅

東京大学法学部教授



石原 信雄

中央省庁等改革推進本部顧問
財団法人地方自治研究機構理事長



中央省庁等改革の意味とこれからの課題について語り合う出席者。右から石原さん、佐々木さん、村松さん

これまでの省庁を半分にする 画期的な改革

村松 明けましておめでとございます。二十一世紀の幕開けとともに、一月六日から新しい行政システムがスタートしました。石原さんは、長らく内閣官房副長官をされて、内閣総理大臣の補佐役として日本の政治の中枢にかかわっていらしたので、新しい中央省庁のスタートについては特に感慨深いのではないかと思います、いかがですか。

石原 そうですね。私の在職中も、中央省庁改革の議論が何回か起こったことがあります。例えば沖縄開発庁と北海道開発庁と国土庁を一緒にしたらどうかといった議論です。実は、その程度の改革でもなかなか意見がまとまりませんでした。ところが、今回の改革は、総理府のほか二十二あった省庁を一府十二省庁に、約半分に減らすということですから、本当に大変な改革です。考えてみますと、終戦後、占領軍の力で陸軍省、海軍省が廃止されて、間もなく内務省が解体されるといふ大改革がありました。これが、いわば外国の力で行われた

改革で、我が国の政府が自ら省庁改革を行ったのは、実質的には今回が初めてと云っていると思います。

従来の改革は、大概、新しい省庁をつくるという、増やすほうの改革でした。今回は半分にするということですから、それだけでも画期的な改革と云っていい。長く内閣におりました私の正直な実感としては、よくぞやったなという感じですね。

村松 佐々木先生は、以前から折に触れて、内閣にもっと力を持たせるべきだとおっしゃっていました。今回の改革について、いかがですか。

佐々木 今、石原さんから大変興味深いご指摘をいただいたと思いますが、どこか一部分を変えようとするとなかなか難しい。そこで、全部変える。しかし、これは大変な仕事で、変えること自体、政治の大変な努力を要するわけです。したがって、今までは、政治のほうの態勢がそれに向けて十分整わなかったという面があったため、いわば建て増しはやりましたが、家全体を見直して新しいデザインでつくり変えるということ。これまでとても余裕がなかった。それが、二十一世紀の初頭になってようやく実

現を見たことは、二十世紀とは違った世紀に入ったという意味で、非常に分かりやすい、具体的ないい例ではないかと思えます。村松 建て増しではなくて全部建て替えるという表現は、とても分かりやすいですね。でも、戦後五十年以上たっており、建て替えが遅かったという意見もありますね。

石原 戦後、日本の経済社会がだんだん変化を遂げてきて、二十世紀末になり、まさにバブル崩壊に象徴されるように、従来のシステムが限界に達したということではないでしょうか。それで世紀の変わり目一遍に母屋の建て替えをするところまでいったのだと思います。

予算の方針を決める 内閣府の経済財政諮問会議

村松 この省庁改革の一番大きな特徴は何ですか。

石原 今回の改革の大きな眼目は、一つは内閣機能の強化です。詳しく言うと、政治による行政のコントロールを強めるために内閣機能を強化したということです。

佐々木 今度、新しく副大臣とか政務官という名前で役所に入った人たちがいます。



石原 信雄

中央省庁等改革推進本部顧問

いしはら・のぶお 大正15年生まれ。群馬県出身。昭和62年11月から平成7年2月まで内閣官房副長官を務める。平成7年8月から(社)日本広報協会会長、8年4月から(財)地方自治研究機構理事長に。10年6月から中央省庁等改革推進本部顧問。

まさに政治のリーダーシップの下で政策が決められ、それに役所が協力して着実に政策を実行していく、それを目に見える形につくって見せたのが、内閣官房及び内閣をめぐるいろいろな仕組みの改革だと思います。

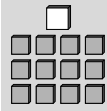
石原 内閣機能の強化について少し解説しますと、内閣官房の強化ということで、例えば内閣総理大臣の補佐官を三人以内から五人以内にする、内閣の主要スタッフを政治任用にする、そういう面が一つあります。

それから、今度の改革の非常に大きなポイントは、内閣府を置いたこと。これは各省より一格上の役所であり、この内閣府が

各省の行政の総合調整をするということが法律に明記されています。

また、内閣府の中に「経済財政諮問会議」が新しくできるのですが、これは何をするのかと言うと、毎年度の予算編成のときに、予算の一番重要な部分について議論して予算の枠を決めるのです。

従来は、財政法の規定によって予算の原案は大蔵省がつくり、その原案をもとに与党と折衝しながら内閣で変更を加えて、最終の予算案をつくっていた。ところが、今度、予算の重要な部分は経済財政諮問会議で議論する。予算の規模をどの程度にするのか、どういう政策に重点を置きどうい



う性格の予算にするのか、そういう予算の骨格的な部分について経済財政諮問会議で議論する。

会議には新しい財務大臣以下主要な大臣が入りますが、同時に、メンバー十人のうち四人以上は民間の方にする事となつていきます。民間の意見も反映させながら、国の活動の一番基本になる予算の枠組みは経済財政諮問会議がつくる。その枠組みに基づいて、具体的な予算の積み上げ作業、査定作業を財務省が行う。これは、役人の世界では大きな変化です。

経済財政諮問会議の議長は内閣総理大臣です。内閣の主導、政治の主導の下に予算の編成は行われる、そこが大きな変化だと思えます。経済運営についても、経済運営の最高方針については経済財政諮問会議で議論しますから、これもまた従来と変わってきますね。

村松 今まで役人が国の予算を決めているというイメージがありました。これからは内閣府がそういう基本的なことを行うことになると、私たちに主権があるということとつながってくるわけですね。

石原 国民が選挙で選んだ政治家が、国政

運営上、従来よりもはるかにリーダーシップを発揮しやすくなるということではないでしょうか。

期待される

総理のリーダーシップ

村松 今まで総理大臣が各省の大臣と横並びの位置にあつたのが、内閣府が上にできて、そのトップに総理大臣が位置づけられたということですか。

石原 正確に言いますと、総理大臣はほかの大臣よりは一格上なのです。というのは、各大臣は総理大臣が任命するわけですから、気に入らなければ辞めさせることができます。総理大臣は大臣の任命権を持つているという意味では、圧倒的に総理大臣のほうが上です。ところが、個々具体の行政を行う上では、合議制の内閣に行政権が帰属しており、その行政権を実際に執行するのは各省の大臣です。各省大臣がそれぞれ分担して行政権を行使するというシステムになっていましたから、ある大臣の所管している行政については、その大臣が最高責任者であつて、総理大臣じゃない。そこがアメリカの大統領制と全く違うところです。

今までは、各省大臣の下に強力な官僚機構があつたものですから、実際の行政は縦割りであり官僚主導であると批判されてきたんですね。それは、行政権が合議制の内閣に帰属していたからです。では、総理大臣が個々具体の行政にどこまでタッチできるかということ、内閣法に「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」とあつて、「閣議にかけて決定した方針に基づいて」という制約がある。ということは、閣僚全体の一致がなければ決まらないわけですから、内閣総理大臣のリーダーシップというのは非常に制約されていたわけです。

私自身も長い間内閣におりまして、そのことは大変痛感しました。個別行政になると、総理大臣としてはこうしたいと思つても、所管大臣あるいはその下の官僚機構との関係で、かなり制約を感ずることが多かつたのですが、今回の改革で、内閣法に「内閣総理大臣は、閣議の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を發議することができる」ということが明記されましたから、その点はかなり変わつてくると思います。

それと、内閣府という総理大臣をサポートする大きな機構をつくったことが、これから総合調整権を強める上でかなり機能してくるのではないかと期待しています。

村松 総理大臣の意思によって「特命担当大臣」というものも設置されることになったのですね。

佐々木 はい。内閣府あるいは政治主導で縦割りの弊害をどのように克服していくかということ、観点を変えて言えば、政策の優先順位を決めるだけではなくて、そのためにどういう人事をするかということと、人と政策が一体になって動く仕組みをつくらうと思えばつくれるようになったことが非常に大事だと思います。

村松 それだけ機動力が増してくるわけですね。そうしますと、総理大臣に対する期待も大きくなるわけで、リーダーシップも問われてきます。

佐々木 リーダーシップの問題は非常に難しいのですが、この新しい制度の下ではつきりしているのは、総理大臣一人でリーダーシップを発揮することはできないので、特命担当大臣、補佐官、経済財政諮問会議などいろいろなものをうまく使って動かし

ていくということですから、私の印象ですと、一つの政権が本当に動き出すには相当時間がかかるし、準備が要するという時代に入っていくのではないかと思います。今まではすぐ動き出しましたが、そういう意味では、内閣が成立したからといって、もちろん日常的なことはやるにしても、政策的にすぐ動き出すということにならないこともあるかもしれない。しかし、じっくりと大きく動き出していくという力強さが出てくることは期待できると思います。

パワーアップする 長期的な内閣人事を

村松 国民一人一人も、これからもつと選挙に関心を持ち、自分たちの意見が政治に反映されるようにという意識を持って、新しくスタートした中央省庁の動きに注目していかなければなりませんね。

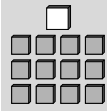
佐々木 大臣などをしばしば代えてはだめだと思えます。いろいろな人が集まって一緒に仕事をしていくときに、実際に具体的なことをやりながらチームワークがだんだんできてくる。それはある意味で財産だと思えます。それを毎年つくってはまた

新しくつくり直すというのは、せっかくの財産がもつたいない。

村松 むだ遣いということになりますね。

佐々木 もちろん問題のあるところは直していくけれども、少なくとも今よりも長く務める大臣が増えるとか、そういった形で全体をパワーアップするような人事のやり方を考えていただくことが、国民から見て大変分かりやすい変化の一つの兆候になると思います。毎年大臣が全部代わるような感じだったのが違ってきて、首相を中心とした官房長官や大臣などのグループがじっくりといるいろいろなことをやっているなということがじわっと分かってくるということに、ぜひそうなってもらいたいですね。そういう意味で、ポストにとどまられる長さが、非常に平凡だけれども、大事なフアクターだと思えます。

石原 アメリカの大統領が非常に力強く感ずるのは、四年間は必ずやれるからです。もし二期やれば、八年間同じ人が最高責任者として行動できるわけですから、非常に力が強くなるんですね。日本の場合、衆議院議員の任期は四年ですから、その任期中は総理大臣は代わらなとなれば、それだ



けで政治も安定するし、政治による行政のコントロール、内閣の指導力という面で、今とだいぶ様子が変わってくると思います。一つの政権が四年間存在すると、国民の政権に対する評価もおのずからしやすくなりますね。それが頻繁に代わってしまうと、評価のしようがないわけです。

地方分権を徹底し 行政のスリム化を進める

村松 今度は、もう一本の柱である行政のスリム化の話に移りたいと思います。

今まで縦割り行政の弊害がいろいろ言われてきましたが、一府二十二省庁からいきなり一府十二省庁になって大丈夫なのかという感じもしますが、いかがですか。

石原 マスコミの中には、単に省庁を寄せ集めただけで意味がないという批判もありますが、そうではなくて、今回、省庁を半分に分けて再編成する大前提として、官と民の関係を言つと、規制緩和をはじめとして、官は民ができるものからはなるべく手を引いて、民主導に持つていこう、行政の守備範囲を狭めて行政の量を減らしていこうということがあるわけです。

もう一つ、中央政府と地方自治体の関係で言いますと、地方自治体でできるもの、特に内政関係のいろいろな仕事、権限は、もう極力地方自治体に移していく。そうすれば、官と民の関係でも、中央と地方の関係でも、中央政府は身軽になります。身軽になるから、省庁を半分にしても支障がないという前提があるわけですね。その前提の議論があまりなされないから、省庁を半分にして、かえって大きな図体の役所ができてどうなるんだという批判が出てくるのです。市場経済を重視して民主導でいく、地方分権を徹底して行っていく、そういう意味での行政のスリム化ということが前提

となつて、省庁の半減というものができたのだと思います。

佐々木 新しい仕組みで行政が動いていく過程で、官から民へ、あるいは中央から地方へということが、なるほどと国民がだんだん分かってくることを私も非常に期待しています。これは逆に言つと、中央政府の任務を整理することだと思います。今までは何でもやってくれるのが役所だと思つていたけれども、何でもかんでもやるなんていうことでは、市場経済との関係その他の面で具合が悪いし、できもしない。だから、事前にいろいろなことをやるのではなく、事後のカバーリングをきちつとすると



佐々木 毅

東京大学法学部教授

ささき・たけし 昭和17年生まれ。秋田県出身。専攻は政治学史、政治思想。昭和53年から現職。主な著書に『マキアヴェッリの政治思想』『保守化と政治的意味空間』『現代アメリカの保守主義』など。

か、何でも中央政府に集まっていたのを、ある部分は地方自治体に渡したり、ある部分は司法で物事の決着をつける。ただ、この問題は、実際に動いてみると不具合も出てくるかもしれないから、繰り返し繰り返し議論しながら、順次工夫をして直していくという形で動いていくと思います。中央、地方の関係については、地方分権推進委員会が大変努力をされたわけですが、もっといろいろなることをやらなければいけないという声も随分あります。ですから、試行錯誤しながら、新しい中央政府の役割のイメージがはつきり固まってくる。

そういう意味で言うと、行政の改革、特に行政の作用の面の改革というのは継続的な作業と書いていまして、中央と地方についても、官と民についても、あるいは司法はどの程度の役割を果たすべきなのかというところについても、全体像を見ながらチェックしていく、そういうスタートラインに私たちは今います。

政策の問題は 内閣に一元化を

村松 今まで省庁改革についていろいろ伺



村松 真貴子

フリーアナウンサー

むらまつ・まきこ 東京都出身。静岡放送アナウンサーを経てフリーに。昭和58年からNHKテレビなどでキャスターとして活躍。女性の生き方や食生活に関する講演も行う。

ってまいりましたが、これからの課題としてはどのようなことがあるでしょうか。

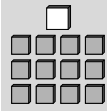
石原 先ほどもちょっと申しましたが、今の新しい行政システムが本當にうまく機能するためには、人事が大事だと思います。具体的には、国務大臣に力のある人を据えてもらうことと、落ち着いて所管行政を担うことができるだけの時間的な余裕を与えてもらうこと、ちょこちょこ代えないということですね。これは政治家のほうの分野です。

また公務員は、それぞれの所管分野についての政策通であってほしい。しかし、同時に、政策を取捨選択するのは政治ですか

ら、政治がよりよい選択ができるように補佐するということ構えに徹してもらいたいと思います。それと「省あつて国なし」とか「局あつて省なし」とよく言われますが、各セクションの殻に閉じこもってしまうことをいかに打破するかに意を用いてもらいたい。そのためには活発な人事交流が一番いいと思います。

それから、幹部職員、特に局長以上の職員は、国政全体の視点に立ってそれぞれの所管行政を進めるといふ心構えが必要じゃないかと思えますね。

佐々木 今、ほとんど石原さんが言われましたが、一つは、政治の責任が大変重要だ



ということ、始終内閣改造が起こることを期待しながら政治をやるのはやめてもらいたい(笑い)。政治主導でいきたいと言いながら始終人を代えるのは、一種の自殺行為です。これをぜひ政治の側でやめていただくということが一つ。

もう一つは、これだけの仕組みをつくったのですから、内閣で政策を決めるようにする。これまでの内閣と与党という二重構造を全部なくすのは、すぐには難しいかもしれませんが。しかし、今度、数十人ということから、政策の問題は内閣に一元化して、内閣総理大臣を中心として全力を挙げてきちんとして決める、党のほうは政治資金を集めて、選挙、候補者の人材の発掘その他を一生懸命おやりになる、その整理を二十一世紀にはぜひやっていただきたい。そうしない、与党と政府がキャッチボールしているような話を聞かされるのは、もうたくさんだという感じがするわけです。

政治家と公務員の関係の 新しいルールづくりを

佐々木 一つ大きなテーマが残っているか

など思うのは、政治家、特に与党の政治家と公務員がどこでどう接触すべきなのか、接触すべきでないのかということのルールの確立です。

石原さんが言われるように、公務員は大臣を支えて一生懸命やるということであれば、与党のほかの政治家と接触していいのかすべきでないのか。むやみに接触すると責任の主体が分からなくなるものですが、政治家の側でも公務員の側でもこの辺のルールづくりをしていかないと、私のような第三者から見ますと、政治家にとっても公務員にとっても、これから困る局面がいろいろ出てくるのではないかという気がします。その点、ルールをつくっていただく、国民も、ああ、なるほど、そういうことである人たちは活動しているんだということが分かる。

石原 おっしゃるとおり、今度、副大臣と政務官というものができて、行政府に入る。与党の政治家が大幅に増えたわけですね。それは非常に大きな変化であるし、これをプラスの方向に機能させていくことが大事だと思います。そのためには、従来は、いわば内閣から離れた存在として与党がまず

政策を決めて、内閣に対して実施を迫るといような構図が非常に多かったのですが、そのために、各省の幹部職員は与党との接触にかなりのエネルギーを費やしてきたことは間違いのないわけです。

今回、副大臣あるいは政務官という人材はまさに政治家として行政府に入っていくわけですから、そこを一つのパイプ役として、内閣と与党との意思の疎通が今までよりもスムーズにできるようになってほしいと思いますね。そのための新しいルールづくりをしていただければ、従来はまず党が議論して、政府との間でいろいろ折衝して政府の案になったわけですが、そういう手間がかなり省けるのではないのでしょうか。それから、与党と政府の間がぎくしゃくした関係になるようなことが避けられるとなれば、今回の改革は大変よかったですね。

村松 建て増しではなくて土台からつくり直した新しい省庁ですけれども、二十一世紀、新しい政府がスタートして、明るい日本を築けていったらいいと思います。

どうもありがとうございます。