

# 行政改革と日本官僚制の変容

—「官僚主導」から「政治主導」への転換とその課題—

福 岡 峻 治

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 55年体制下の政官関係
- 3 橋本行革と議院内閣制・省庁制の改革
- 4 政治主導と政官関係の改革
- 5 おわりに

## 1 はじめに

1980年代、つまり高度成長が終わって10年くらい後の第2次臨調の頃までの日本政治の様相は官僚主導の統治であった<sup>1)</sup>。それは今日いわれているような「官邸主導」、内閣主導、政治主導とはかなり異なっていた。すなわち、内閣あるいは政治家が政府政策の全体像をつくり、具体的な政策形成のリーダーシップを握るというのではなく、官僚主導あるいは官僚支配という形で、官僚制が中心となって政策を立案し、調整し、かつ執行してきた。しかし、冷戦の終焉は55年体制の崩壊をはじめ、日本の政治に大きな変化をもたらした<sup>2)</sup>。じじつ、1990年代以降は政治主導が実体化し、政治的決定における構造変化を生みだした<sup>3)</sup>。そこで、現代政治行政体制においては、官僚主導から政治主導、あるいは内閣主導への転換が大

きな争点の一つとなっている。本稿はその点に焦点をあてて主要な論点を紹介し、筆者なりの所見を提示してみることとしたい。

まず、基本的にあるべき姿としての議院内閣制がこれまでは存在しなかったことが問題である。たしかに、戦前にも内閣制度はあったが、それはいわゆる政党内閣制あるいは本来のあるべき議院内閣制ではなかったのである。議院内閣制が何とか本来の形でできたのは、第二次大戦後のいわゆる昭和憲法のもとでのことである。議院内閣制のもとで政と官、政治と行政、あるいは政策の形成と政策の執行活動との役割分担のあるべき姿を、今日、歴史をふりかえって改めて議論しなければならない。

戦前の官吏の任用については、大隈重信内閣のもとで政黨員が勅任官任用されたのが自由任用の最初であるが、翌年には文官任用令が改正され、内務省警務局長や警視總監などを資格任用ではなくして、自由任用により、在職者は政変ごとに内閣と進退を共にする。大正期には、官吏の自由任用の範囲は試験による資格任用制を原則としつつも、政党の消長に応じて拡大、縮小を繰り返した<sup>4)</sup>。それは、原敬内閣が1918年にできて、日本でも本格的に政党内閣制ができあがり、5.15事件で犬養内閣が辞職して政党内閣期がほぼ終焉を告げる間の短い政党内閣期においてのことであった。この時期には、特に各省次官を中心とした高級官僚の政治任用が自由任用の形で盛んに行われた。しかし、犬養内閣がつぶれたあとは、斎藤実内閣のもとで文官任用令・関係勅令の改正により自由任用の慣行が全面的に改められて、各省庁次官以下はすべて資格任用あるいは試験採用という形になって、そのままの形で戦後に引き継がれている<sup>5)</sup>。戦後改革にもかかわらず旧官制の仕組みは残り、実質上継承されたのである<sup>6)</sup>。

戦後はGHQのもとで、新しく天皇の官僚から国民全体の奉仕者になった官僚をどう位置づけるかというなかで、GHQの強い示唆のもと、国家公務員法が制定された。当初の国家公務員法では各省の事務次官クラスは、政治任用により、当時の政権が自由に任用するという建前でつくられた。

しかし、その後 GHQ の要請により国家公務員法が改正され、事務次官を政治任用の対象から除外した。それが占領下の間接統治のもとで温存された結果、今日まで各省事務次官は一般職の公務員の最高峰に位置づけられるようになった。それだけではなく、事務次官会議が内閣立法を含めて諸政策すべての立案を、あるいは内閣にどのような政策審議をさせるかを仕切るといふ点で、非常に重要な制約条件を課すことになった。

1955 年には社会党が統一し、自由民主党も結成されて、二大政党制にはほど遠い「一ヶ二分の一体制」といわれた、いわゆる 1955 年の政治体制が成立した<sup>7)</sup>。それは、自民党一党優位体制で、政と官の関係が改めて官僚主導体制で継続され、そこでは自民党と行政官僚の相互依存の関係、官僚主導で政策を立案し、調整し、執行するという官僚支配の体制が長く続くことになる。しかし、90 年代になると、冷戦の終焉を背景に細川政権が成立して、政治改革の時代が到来する。一連の政治改革で、とくに 55 年体制で使われてきた戦後政治の基盤構造を全面的に見直し、政党を再編成するという大改革が進行した<sup>8)</sup>。その一連の政治改革を通じて政治主導の体系が今日確立しつつあると考えられる。

以下、本稿では、政治主導への転換過程を辿り、1990 年代の政治改革、とくに橋本行革と議院内閣制・省庁制の改革を通じて、新たな政官関係の形成とその課題を明らかにすることにしたい。

## 2 55 年体制下の政官関係

議院内閣制、とくに自由民主党の長期政権下で問題にされてきた政府と与党の二元的な、互いに分立する関係はずっと続いてきた。そこで、この政府・与党の二元体制を中心とした議院内閣制の問題について、まず、ごく簡単に紹介しておこう。

法制上の仕組みと政治慣行に関し、戦前・戦後における大きな差異は、

とくに行政権が内閣に集中したことであり、戦後議院内閣制の確立で明治以来の制度が初めて全面的に払拭されたのである<sup>9)</sup>。明治憲法時代、天皇制のもとでの内閣官制、官制通則及び各省官制、すなわち今日の内閣法、国家行政組織法、内閣府設置法、各省庁設置法、それから公務員制度全般に関わる官制大権を天皇が持っていたため、帝国議会ではこの官制に全く関与できないという仕組みがずっと続いてきた<sup>10)</sup>。また、国務と統制が分離され、統帥権が内閣から独立していたため、軍令事項については内閣総理大臣は関与できない、吉野作造という「二重政府」の仕組みがあった<sup>11)</sup>。それ故に戦後の憲法のもとで行政権の内閣集中がはじめて実現した。たしかに、内閣総理大臣には国務大臣の罷免権や行政各部の監督権が付与されて、内閣の権限が格段に強化されたにもかかわらず、依然としてその権限には限界があることも事実である。それは、「合議制の原則」と「分担管理の原則」とによる制約である<sup>12)</sup>。とくにわが国の場合は、各省大臣を兼任しない国務大臣は例外的で、国務大臣が各省大臣を兼任し、しかも、大臣は頻繁に変わるので、各省大臣は各省庁の官僚組織に取り込まれ、かれらの望む政策方針の実現に努めるということになりかねない<sup>13)</sup>。他方では、各省庁に対する指揮監督権の行使は閣議決定した方針のもとで行うべきとする「合議制の原則」があるため、内閣総理大臣の指導力にはおのずから大きな制約が課せられてきたのである<sup>14)</sup>。合議制の原則と分担管理の原則による首相の指導力に対する制約については後述のとおり、のちの橋本行革において総理大臣の発議権の明確化という形の改革が行われた。

さらに、歴代内閣の短命性について、その存続期間がどれくらい短いかをイギリスと比較してみると、戦後の日本では27代の内閣が交代している。そのうち在任期間が2年以内の首相が、その中には在任わずか数か月の人もいたが、29人のうち14人と、半数近くみられる。イギリスでは戦後内閣が12交代しているが、2年以下が3人である<sup>15)</sup>。このわが国内閣の短命性が、内閣の指導力及び各省大臣の高級官僚に対する指導力の脆弱性

を生むことになる。第4点目のもう一つ重要な点は、政策形成における「与党主導」の慣行である。これは、各省庁が内閣提出法案を国会に提出するときなど、閣議に提出する以前に、あらかじめ必ず与党の了承を取り付けておかなければならず、政府与党間の折衝に際しては政調会各部会→政調会→総務会のルートを経由して行うという政治慣行である<sup>16)</sup>。この政調会の各部会がほぼ省庁の編成に対応して作られており、族議員の結集拠点になっているといわれる<sup>17)</sup>。

この与党事前審査制は池田内閣の頃に出来上がった慣行<sup>18)</sup>であるが、この慣行がついに最近まで続いていたのである。先の郵政民営化の改革で初めて小泉内閣が自民党総務会を多数決で押し通したが<sup>19)</sup>、自民党では総務会は全員一致というのが政策決定の慣行であったといわれる。そこでは、異論があると何も決まらない、不決定という形にならざるをえない。これがもう一つ、ある意味では政策決定における内閣と党の二元体制、あるいは党の総務会の全員一致で決まらない限り内閣は動けないという仕組みからくる問題である。とくに、行政改革となると内閣と党との間での、あるいは派閥の対立があつて、全員一致は容易には望めないわけで、この政治慣行が長いこと日本の歴任内閣をしぼってきたが、小泉政権下ではこの与党事前審査制の見直しが進められた<sup>20)</sup>。

それでは、こうした政治あるいは行政の慣行に戦後の内閣はどういう改革を加えてきたのか、それを以下にごく簡単に紹介しよう。戦後の大きな行政改革としては、第一次臨時行政調査会と第二次臨時行政調査会による二つの改革があげられるが、第一次臨調は池田内閣から佐藤内閣にかけて行われた行政改革である。霞が関の外側から、内閣が設置した巨大な諮問機関を中心に総合的に行政全般の改革を推進するという慣行が初めて作られたのである<sup>21)</sup>。当時の第一次臨調の提言は、純粋に行政事項に限定した改革で、その限りにおいてはかなりの提言が実施に移された。しかし、第二次臨調は二度のオイルショックを経て肥大化した政府の財政をどう改革

するか、この課題を掲げて登場した。これは日本だけではなく、同時代のイギリスあるいはアメリカで、サッチャーあるいはレーガンによる改革と横並びで改革が進められた時期にあたる。日本では、当時は鈴木善幸内閣だったが、その後で中曽根康弘内閣がこの改革を引き継ぐ形で第二次臨調の行革が進められた。第二次臨調は、サッチャー政権の改革に典型的にみられるように、ケインズ主義的な福祉国家、大きな政府に対して、小さな政府をめざす。それから市場の活力をとりどもすために規制緩和を行い、あわせて政府企業を民営化することを提言した<sup>22)</sup>。なお、イギリスではその後、20年後に労働党のブレア政権が保守党内閣を引き継ぐが、労働党も、それまでは生産手段の国営化が重要な綱領であったのであるが、これが不人気で、ブレア政権発足にあたってこれを破棄するに至った<sup>23)</sup>。ある意味で、サッチャー政権が始めた新自由主義的改革がブレア政権に引き継がれたという側面がみられたのである<sup>24)</sup>。

ここで指摘しておきたいのは、前の時代の第一次臨調と中曽根行革が大きく違う点は、政策の中身にまで立ち入って政治改革を実現したことである。とくに、増税なき財政再建という形で、大蔵省の予算編成に対して枠をはめた、あるいは小さな政府を主導する立場で三公社の民営化を断行する。こうした改革の流れは行政改革審議会に引き継がれていき、その後の政治改革に結びついた形で展開したのである<sup>25)</sup>。ただ、中曽根内閣が唱えた民活路線は公共投資を拡大し、自民党政務調査会を舞台にいろいろな政策分野で族議員を育て、利益誘導政治を形成した<sup>26)</sup>。この利益誘導政治のもと、1980年代の半ばくらいを転機として、政策形成の仕組みが従来の官僚主導から政治主導に、ゆるやかにではあるが変わってきたのである<sup>27)</sup>。

### 3 橋本行革と議院内閣制・省庁制の改革

次に、90年代における政治改革の問題をとりあげよう。90年代になると、

行政改革の流れを經由して、日本の政治の基盤構造自体、政治資金、選挙区、それから政界と財界の関係などを含めて根本的に再編成しよう、政党の有り様も再編成しようという動きがあらわれた<sup>28)</sup>。その第一は、何といっても細川護熙連立政権の成立である。この政権は、自民党から脱党した人たちと合体してできた8党派による「非自民」の連立政権として初めて成立した<sup>29)</sup>。細川日本新党代表は当時、「結党宣言」や『日本新党：責任ある変革』により、自らが率いる日本新党の政治理念、政治姿勢と政策プログラムを明らかにした<sup>30)</sup>。なかでも、彼は政界再編成を行い、「政権交代」を実現することによって「新しい日本」をつくるということを表明し<sup>31)</sup>、政権に就いた初めての首相である。細川政権による選挙制度改革と政党への公的助成を主な柱とする政治改革は、今日の政治改革につながる大きな流れをつくったのである。しかし、細川内閣は在位8か月というという短命で終わり、日本新党は31か月で解党し、「新しい政治勢力を代表することには失敗した」<sup>32)</sup>といわなければならない。

細川内閣では特に政治改革四法が制定されたが、なかでも最も重要なのは小選挙区制の導入である。それは具体的には、小選挙区比例代表並立制の形がとられた。小選挙区制のもとでは、政策本位の選挙を通じて与野党間の競争を促し、政策選択の幅を広げ、政権交代の可能性を高めることになる。小選挙区制は、中選挙区制に比べて相対的に政党投票誘引が強いため、政党執行部の力を強め、意思決定の集権化をもたらした<sup>33)</sup>。合わせて、政党助成法と政治資金規正法による政治資金改革が大政党指導部に大きな影響力を与える。政党助成法は、資金配分を含めて大政党の党首に大きな権限を与えることを可能にした<sup>34)</sup>。さらに、細川内閣のとき、第三次行政改革審議会から最終答申の提言が出され、規制緩和や地方分権が一段と進められたことがあげられる。地方分権の推進に関しては、すでに細川内閣の少し前に、超党派による衆参両院の決議で大筋の方向が出された。その大筋の方向を細川内閣がすすめ、その後誕生した村山、橋本、小淵内閣

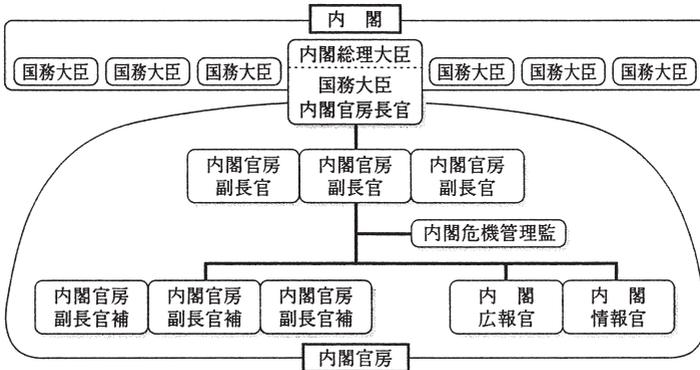
といった歴代連立政権が地方分権改革を引き継ぐという形をとったため、90年代は政治改革の時代として位置づけられる<sup>35)</sup>。

橋本内閣は98年6月に、議院内閣制と中央省庁制の改革を中心に一大改革を成し遂げた<sup>36)</sup>。ただ、中央省庁制の改革によっても総理大臣には、ドイツやフランスなどにみられるような行政組織編成権が与えられることはなかったのである<sup>37)</sup>。

もう一つの改革は、「橋本行革」と合体して小渕内閣でなされた自由党党首小沢一郎の『日本改造計画』以来の小沢構想の制度化である<sup>38)</sup>。小沢構想はイギリス型の政府、とくに内閣と党の一体化・一元化というスタイルで、今日の大臣・副大臣・大臣政務官といった形をとって、150～160人の与党議員を政権に入れる。つまり、族議員をすべて政権の中に入れて、官僚に代わって政策をたてさせる。それから官邸の機能をアメリカのホワイトハウスばりに強化して、首相補佐官を中心に、しかも官房長官を首席補佐官に任命して強力な政治リーダーシップを発揮させるという内容の提案である<sup>39)</sup>。それと合わせて、彼は、選挙制度の改革と国会改革を主張し、とくに国会改革では、国会を活性化するためのいくつかの提案をしたことが注目される<sup>40)</sup>。従来は政府の法案作成と並んで、与党による党議拘束もかかるため、その法案を事前に各省とすり合わせして、ほとんど審議を済ませるならば、国会審議の段階では自民党としてはもはや議論する必要がなく、審議は完全に儀式化していたのである。それが長年続いた結果、国会の審議は事実上、いわゆる国対政治といわれたくらいに空洞化したのである。そこで、いかにして国会の審議を活性化させるかが、あらためてここで大きな課題となった。これが自民党小渕党首と、当時は自由党党首であった小沢氏の自自連立の政策構想として結実した改革である。すなわち、政府委員制度の廃止、党首討論制度の導入、及び副大臣・大臣政務官制度の創設である<sup>41)</sup>。

そこで、橋本行革の特徴は何であろうか、この点を次にとりあげよう。

図1 内閣官房の位置付けと組織のイメージ



(出所) 西尾勝『行政学 (新版)』2001年、有斐閣、121頁

一つは、内閣機能をどのようにして強化するのかが大きな課題であった。もう一つは、省庁をどう改革し、再編成するかであった。まず、内閣機能の強化について大づかみにとりあげよう。第一は、内閣官房の強化である。この内閣官房の組織のイメージを図示したものが図1である。まず内閣官房副長官1人と、内閣官房長官補2人を新設して、この副長官補などの職位を一般職から特別職に改めたことである。なお、中央省庁等改革基本法第9条では、行政組織の内外から人材を機動的に登用することができるような必要な措置を講ずるものとする旨定められたが、その具体策は定められていない<sup>42)</sup>。第二に、従来の総理府に代えて内閣府をつくったことである。従来は内閣総理大臣は総理府の「主任の大臣」でもあったのである。内閣府は従来の総理府とは性格が異なり、12省庁の外に立つ別格の官庁として位置づけられ、経済財政諮問会議のほか、防災会議、科学技術会議といった重要会議を所管し、とくに経済財政運営、予算編成に関して大きな機能をもつに至った。また、内閣府は省庁の上に立つ組織として、内閣官房の指示を受けながら、各省間の政策調整にあたるという総合調整の仕組みを新たにつくり上げた点が注目される<sup>43)</sup>。第三に、議院内閣制の本来の理念を再確認するとともに、閣議における内閣総理大臣の発議権を明確にし

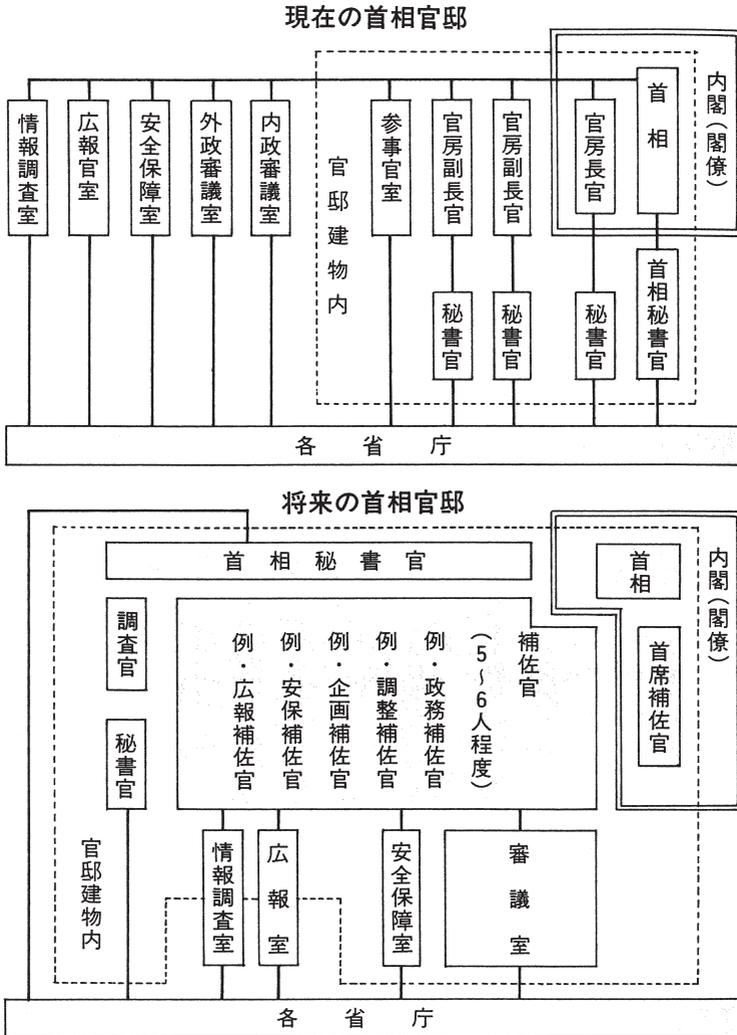
たことを指摘しなければならない。発議権は、総理大臣が内閣の首長たる地位において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針を発議し、討議・決定を求めることを内閣法上明記したものである<sup>44)</sup>。この改正では、予算の大綱や重要政策に関する法案の作成など、内閣の重要政策に関する基本的な方針を発議できることにした点が重要である。

次に省庁制の改革としては、第一に、中央省庁の再編と機構のスリム化が行われた<sup>45)</sup>。その結果、官房・局の総数が従前の4分の3に、96に削られた。課の数も1200ほどあったのが1000に、2割ほど削減され、企画と実施の分離を理念とする独立行政法人の創設があげられる<sup>46)</sup>。

ここで、内閣と与党の一元化及び行政府の職位への「政治任用」という点に絞って橋本行革の意義と限界をやや詳しく考察しよう。前掲の図1で示されるとおり、内閣総理大臣、国务大臣、官房長官の下に、内閣官房副長官が3人置かれている。従来は、事務次官OBから任用される事務の副長官と政治家から任用される政務の副長官の2人だけであったが、今回の改革で新たに政務の副長官がもう1人加えられた。その下に内閣官房副長官補が3名置かれているが、このポストも政治任用の特別職が充てられるという仕組みをとっている。これらのポストはいずれも特別職として首相が直接任命するという仕組みに変わったのである。

まず、図2に示したものは小沢構想の中心部分の一つである「将来の首相官邸」である。「現在の首相官邸」に対比して描かれた「将来の首相官邸」図に示される小沢構想では、首相の下の官房長官が首席補佐官を兼ねる、いわばホワイトハウスにおける首席補佐官を兼ねるというようなかたちにとられている。そこでは、政務、調整、企画、安全保障、広報のそれぞれの首相補佐官が官邸で政策の調整に当たるという仕組みが打ち出されている。この「将来の首相官邸」構想と合わせて、小沢構想では、前述のとおりイギリス型の「政と官の関係」をわが国政府へ導入することを想定

図2 現在および将来の首相官邸のイメージ



(出所) 小沢一郎『日本改造計画』1993年、講談社、49頁

して、与党議員を150～160程度、大量に政権に参画させるという構想を打ち出したのであった<sup>47)</sup>。つまり、小沢構想では、内閣官房・官邸機能の強化と合わせて、内閣と与党の一元化が提唱されたのであったが、行政改革会議による橋本行革ではこうした問題への配慮はなされなかったのである<sup>48)</sup>。じじつ、橋本行革は、与党の「事前承認」制との整合性をつくっておく必要があったが、その点の詰めはなかった<sup>49)</sup>という批判がみられる。

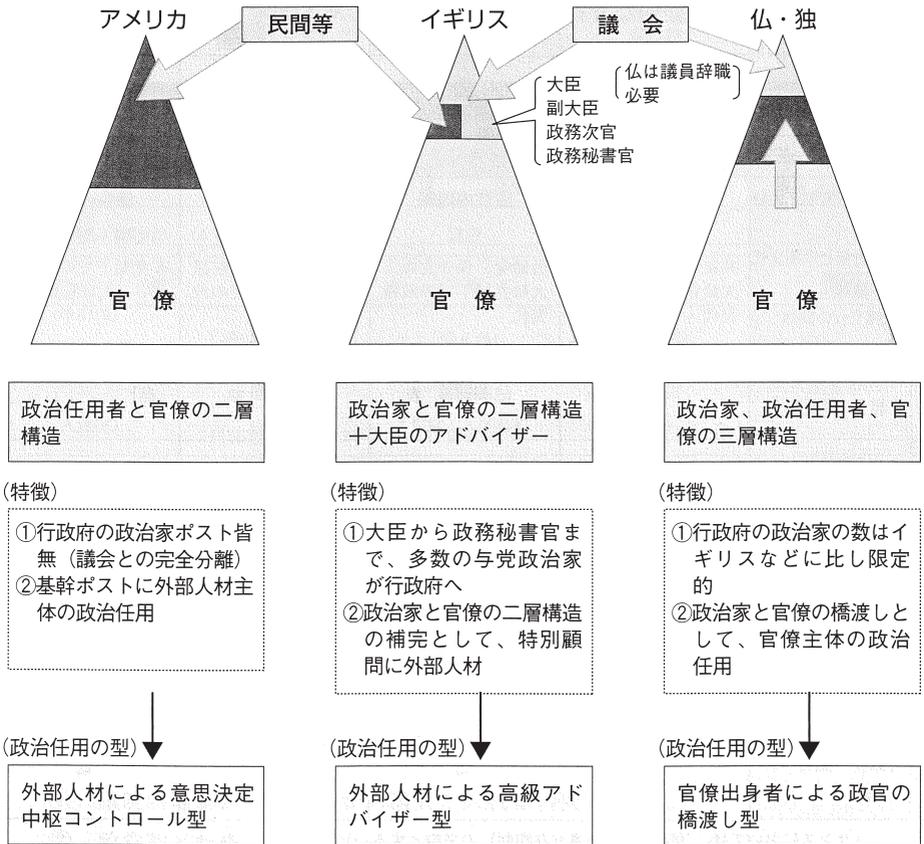
以上に紹介した小沢構想と比較するならば、今回の橋本行革は内閣と与党を一元化されるという問題の詰めを欠いていたけれども、従来の官邸の機能を大幅に強化し、とくに、経済財政諮問会議を新設することにより、のちの小泉内閣の「構造改革」の「司令塔」として活用される途を開いた意義は大きい<sup>50)</sup>。

次に、内閣官房の強化の一環として、内閣官房副長官補の職位が一般職から特別職に改められたことに関連して政治任用の問題をとりあげよう。図3は、人事院『平成15年度年次報告書』により主要先進国の政治任用の概念を示したのである<sup>51)</sup>。この概念図にみられるとおり、アメリカは大統領制の国で、政権の中枢部、つまり高級官僚を中心として政策形成にあたる官職が政治任用により民間企業、法律事務所、教育研究機関などから多くの人材が登用されている。アメリカの大統領府では約3000人が政治任用の対象者で、この政権と運命をともにする政治任用者と一般の官僚との二つの層から構成される。とくにアメリカでは外部から人材を導入して、意思決定の中枢をコントロールするというかたちがとられる。

イギリスは日本の議院内閣制のモデルに一番近いとみられているが、政権の中枢部は主に政治家と官僚の二つの層から構成されている。その中枢部を占める若干の官職（特別顧問）が政治任用により大臣や政党と強い結びつきを持って人材を党内外から登用されている。なお、職業公務員が特別顧問に転身するケースは基本的にまれだとみられている。中枢部のそれ以外の官職はほとんど与党の国会議員が占めるという形である。その意味

図3 各国における政治任用概念図

■は政治任用を → は主たる人材供給源を示す



(注) 議員と (兼職禁止のため) 議員を辞職して行政府に入った元議員を合わせた意味で「政治家」の語を用いた。

(出所) 人事院編『公務員白書 (平成 16 年版)』2004 年、国立印刷局、76 頁

では、イギリスの行政府は政治家と官僚の二層構造が基本となっている。

フランスとドイツでは、行政府は政治家、エリート官僚から任用される政治任用者、及び一般官僚で構成するという三層構造をとっている。これらの国では、政治任用者は主として政治家と官僚の橋渡しの役割をする。ドイツでは約400人が政治任用といわれる。フランスでは、自由任用の官職である「高級職」と「大臣キャビネのスタッフ」に主としてエリート職業公務員が官吏としての身分を保障されつつ就任している。そのうち政権（大臣）と共に交代する官僚からの政治任用者（大臣キャビネ職員）は約700人で、あとの約600人が「高級職」といわれる高級官僚からなり、この高級官僚たちは政権（大臣）が代わっても一挙に解任・任命が行われることなく徐々に入れ替えられる慣行になっている。

さて、今回の橋本行革により内閣官房の強化がなされ、内閣府が創設され、前述のとおり、従来の内閣内政審議室長や内閣外政審議室長などの職位が特別職の内閣官房副長官補などに改められた。この一般職の特別職化が一般職公務員の身分を保障されつつ自由任用化を意味するのか、政治任用化を意味しているのか、必ずしも明らかでないと指摘される<sup>52)</sup>。しかし、ここに、ドイツ・フランス型に類似した現職官僚の政治任用に発展していく余地があると認められるため、高級官僚の任命権のあり方や「政治任用」職員の適用範囲などが今後の大きな課題である。橋本行革では、これに対する具体策が定められずに終わっていることを改めて指摘しておかなければならない<sup>53)</sup>。

## 4 政治主導と政官関係の改革

次に、政治主導体制への転換にともない政官関係にどのような改革が求められているか、その課題とこれへの対応についてとりあげよう。まず、政官関係の改革課題がどこにあるのか。この点については、基本的に内閣

主導でしっかりとした戦略性のある政策構想を立て、これにもとづく政策を着実に推進することにあるとあってよいのではないか。つまり、政策構想を前提にして政と官の関係を構築し、政策形成と執行活動のあるべき関係を形成することが必要ではないか。それと合わせて、与党事前審査制など従来からの政治慣行をどう改革していくか、この二つが基本的な課題としてあげられる。以下、この改革課題への対応を小泉内閣を例にとりわけよう。

一つ目は、首相在任期間の長期化という課題である。小泉首相は5年5か月在位し、佐藤政権、吉田政権に次いで長期の政権となった<sup>54)</sup>。しかし、佐藤政権を除くと、先にも紹介したとおり、わが国政権の在任期間は政治の先進国であるイギリスと比べても著しく短い。ただ、小泉政権では、第一次小泉内閣発足後8か月で田中真紀子外相を早々と更送した例など4例を除き、民間から登用された竹中平蔵経済財政担当相や川口順子外相などを重用し、大臣はすべて比較的長い期間在任し、任期を全うさせた<sup>55)</sup>。大臣を長く在任させると、その省における大臣の指導力はいうまでもなく強化されるし、何よりも内閣が長く続くと、内閣自体が各省大臣を強力にサポートできるわけで、それだけ相乗効果も上がるのである<sup>56)</sup>。

二つ目は、閣議をどう実質化していくかという課題である。これまでは与党の事前審査制で、閣議に上がってくるころには実質的政策審議はすべて終了する。国会審議も空洞化するという事態になっていたのである。つまり、経済財政諮問会議の活用を含め、内閣自体の審議機能、閣僚間の論議を今後どのように活性化するかが根本の問題なのである。

そこで、以下、小泉内閣において官邸機能の強化が具体的にどのようになされたのか、この点を取りあげよう。まず第一に、経済財政諮問会議の果たした役割はどうか。経済財政諮問会議は、議長である首相のほか、内閣官房長官、経済財政政策担当相、総務相、財務相、経済産業相及び福井俊彦日銀総裁が政府側の議員であり、民間有識者は4名である。それは、

トヨタ自動車会長奥田碩、ウシオ電気会長牛尾治郎という有力な財界人と、大阪大学大学院教授本間正明、東京大学大学院教授吉川洋の学識経験者である。

会議では、竹中経済財政政策担当相のもと、民間議員が自らペーパーを書き、4名連名で提案し、議論の牽引役を務めアジェンダ設定の上で大きな役割を果たしたといわれる<sup>57)</sup>。しかし、当初は民間議員には専任のスタッフがおらず、内閣府の三つの政策統括官部局が全体でサポートしていたが、各省からの出向者の寄り合い世帯であったため、各省の意向が反映されやすいという難点があつて、2002年5月には、民間議員を直接的にサポートし、民間議員と担当大臣との連携をとる「特命チーム」が設けられた。この特命チームは7名のスタッフで組織され、その事務局長として竹中人脈といわれている大阪大学の本間教授が就任して全体を取り仕切り、リーダーシップを発揮した<sup>58)</sup>といわれている。経済財政諮問会議は、内閣機能の強化、とりわけ「官邸のリーダーシップの発揮」のための仕組みであった<sup>59)</sup>が、それは、「民間議員という外部からの刺激剤も利用することによって、重要経済閣僚間での実質的議論が可能になった」ことで、「閣議の実質化」という役割を果たした<sup>60)</sup>。「骨太の方針」についていえば、予算編成の方針について、経済見通しを含めて早々と決定することにより、財務省に対する影響力をもつようになってきている<sup>61)</sup>。経済財政諮問会議は「骨太の方針」策定を通じ、経済財政政策や予算編成の基本方針にまで関わることになったからである。そこで、「官庁の中の官庁」といわれた財務省の政策形成・執行における調整役としての存在にかわり、経済財政諮問会議はその役割を果たすことになったとみられている<sup>62)</sup>。

第二に、内閣官房には、内閣官房長官の下に、事務担当の官房副長官が置かれており、旧内務省系列の人が慣行どおり就任し、事務次官会議を主宰している。2003年9月までの前半約2年5か月は厚生事務次官出身の古川貞二郎が、後半の約3年間は自治事務次官出身の二橋正弘が務めた<sup>63)</sup>。

この点は従前どおりであるが、内閣官房副長官補が特別職と改められ、3人が政治任用されることになった。いずれも、財務省、外務省、防衛庁という省庁再編前からの「三省庁体制」が変わっていない。このポストは、「次第に政治任用が濃くなりつつあるものの、公務員制度のあり方が変わっておらず、年功序列を基本とする霞が関の従来型の人事秩序との摩擦もあって、劇的な質的転換には至っていない」<sup>64)</sup>のである。

第三に、内閣総理大臣補佐官制度、いわゆる首相補佐官制度である。これはもともと第三次行政改革審議会最終答申により内閣官房に設置され、当初3名であったが、その後行政改革会議最終報告をうけて、小泉内閣では、民間人1名、官僚OB3名と政治家1名の合わせて5名を任用して、積極的に活用した<sup>65)</sup>。因みに森内閣では、民間人、政治家各1名に止まっていたのである<sup>66)</sup>。しかし、この補佐官制度はいまだ十分に活用されていないという批判があることも事実である<sup>67)</sup>。また、小沢構想では、内閣官房長官を首席補佐官とし、内閣補佐官室の責任者とし、内閣の補佐官がそれぞれ安全保障、広報機能などの要のポストを担当することが想定されていたが、小泉内閣ではそのような形では活用されなかったのである<sup>68)</sup>。

第四に内閣総理大臣秘書官、いわゆる首相秘書官であるが、中央省庁改革後、官邸機能強化の一環でその身分は政務・事務ともに一般職から特別職に改められた。特別職になったため、建前上出身官庁とはいったん関係が切れることになるので、特定省庁の出向者に限らず、重要政治課題に沿って弾力的運用が可能だと考えられた。しかし、首相秘書官の差し替えまたは追加は一人が現実的に選択肢とみられた。しかも、小泉内閣が担う政策課題からみて「五人の総理秘書官体制というのはいかにも貧弱で」、飯島秘書官は官邸スタッフの陣容強化に取り組むことになる<sup>69)</sup>。そこで、「総理秘書官をだしていない省庁で重要政策課題を抱えている省庁から、秘書官に準じた総理スタッフとして参事官クラス（秘書官より4～5年若いクラス）の人材を採用し、秘書官と参事官とで総理の日常を支える体制にし

た。これが連絡室参事官、いわゆる特命チームである。」<sup>70)</sup>特命チームの参事官は、厚生労働・文部科学・総務・防衛・国土交通の5省庁から採用予定であったが、BSE はじめ食育・食の安全が大きな課題になったことから、最終的には文部科学は農林水産と差し替えられる。小泉内閣ではこの「秘書官+参事官による総理官邸チーム」はよく機能した<sup>71)</sup>といわれている。

首相秘書官の顔触れは、まず、内閣首席秘書官（政務担当）が小泉純一郎事務所の代議士秘書を永年務めてきた飯島勲で、「政権浮揚の手だてや危機管理、選挙戦略などすべての政略からしばしば個別の政策にまで立ち入り、政権運営万般に目配り」し、『『首席補佐官』の名のほうがふさわしい』<sup>72)</sup>と評される。事務担当首相秘書官4人は現職高級官僚で、財務、経産、外務、警察の各省庁から派遣され、派遣する官庁は固定されている<sup>73)</sup>。

次に、副大臣・政務官制度であるが、これは小沢構想を受けて制度化された仕組みで、ある意味で官邸主導と並ぶ政治主導の柱の政策であった。小泉内閣では、副大臣・政務官人事にはなぜか積極的に指導力を発揮せず、派閥の推薦に任せる形をとった。この人事は、あえて与党内の「派閥の意向にある程度配慮」したもの<sup>74)</sup>だとみられる。本来の小沢ビジョンでは、各省大臣のもと「政務次官」「政務審議官」が「政治家チーム」<sup>75)</sup>をつくって最終的な責任をもつという形で官僚をリードするという構想であったのに反し、副大臣・政務官制度は有効には機能していないとみられる。とくに副大臣は、ほとんど省庁では重要な、たとえば内閣提出法案をつくる時の決定機能を持つ省議にはほとんど参画させられておらず、総務省ではたまに呼ばれる程度だといわれる<sup>76)</sup>。その意味で、「大臣チーム」が成立していない以上、各省の重要な政策決定に副大臣・政務官は、現状では大した役割を果たすことができないと指摘されている<sup>77)</sup>。

三つ目は、政府と与党の一元化の問題である。小泉内閣において事前審査制の見直しはかなり進められた。いわゆるマニフェスト選挙、つまり政権公約を掲げての選挙と経済財政諮問会議が「二大装置」となって「官邸

主導」を支えた<sup>78)</sup>が、郵政民营化政策はその最も象徴的事例であった。小泉内閣はこの郵政民营化を争点とする総選挙を通じてある程度まで従来の政治慣行を崩すことに成功したのではないかとみられる<sup>79)</sup>。たしかに、小泉内閣では、この選挙前における郵政民营化法案の自民党総務会決定は全会一致の慣行によらず、自民党党則41条に定めるとおり、多数決の手法がとられた<sup>80)</sup>が、事前審査制自体を廃止するところまでは踏み込んでいないのも事実である。次の政権がどの程度までこの改革をさらに進められるかが焦点となるのではないか。21世紀臨調が「首相主導を支える政治構造改革のあり方」をまとめて小泉内閣に提言したとおり、小泉構造改革を阻んでいるのは政策を決める政治そのものの仕組みや政党の体質であって、「政治の構造改革」が急務であったが、その改革への具体的取組みは期待に反してついにみられなかったのである<sup>81)</sup>。しかも、2005年10月31日に小泉内閣は4回目の改造を行い、第3次小泉内閣が発足したが、その後小泉内閣の勢いは急速に低下する。内閣改造により、それまでの4年半にわたって経済財政担当大臣を務めた竹中平蔵は総務大臣に変わり、後任には政調会長であった与謝野馨が就任した。また、政調会長の後任には中川秀直が就任した<sup>82)</sup>が、これを機に、5年目を迎えたポスト竹中の経済財政諮問会議の機能は「大きく変化することになった」<sup>83)</sup>。

そこで、最大の課題となった、いわゆる「歳出・歳入一体改革」の一環としての歳出削減策について、与謝野大臣は、予算当局たる財務省にではなく、与党側に対して作業を依頼したのであった。これに伴い、歳出削減策の議論の舞台は与党側に移ったため、「諮問会議はエンシンからアリーナになった」といわれるほどに「変質」したのである<sup>84)</sup>。その結果、内閣改造後、内閣・与党の一元化は経済財政諮問会議によって果たすことは難しくなった。中川政調会長は副大臣・大臣政務官と各部会長を集めた「政策調整会議」を設け、ここで基本的な政策を決める方針を示した。この政策会議を中川政調会長は「政策ユニット」と名付けたが、ここでの内閣と

与党の一元化の方法は、イギリス型の「ポリシー・ユニット」のように内閣に与党幹部が入る形ではなく、「党内で一元化を図るという方針」で、中川政調会長個人に相当程度依存した方法がとられたのである<sup>85)</sup>。したがって、このイギリス型の首相府機能の強化策という方法がとられず、イギリス型の問題解決には至らなかったという点で、小泉改革では内閣・与党の一元化の問題には決着がつかなかったといわなければならない<sup>86)</sup>。

四つ目は政と官の関係のあり方にかかわる改革課題である。政治主導を確立しようとするならば、まず政策形成と執行をクリアに分離することが要請される<sup>87)</sup>。政策の形成は首相自らが大臣・副大臣・政務官といった政治機関を活用して行うべきで、さらに、もちろん、内閣官房などの政治任用職を最大限活用して良質な政策立案を行うことが求められる。その一方で、政策形成と執行活動を明確に分離していくことが必要になる。具体的には、政治家は、「自由任用」や「政治任用」の対象になっていない本省庁課長級以下の一般職公務員の人事に介入してはならないという原則と合わせ、一般職公務員の所掌する許認可処分、請負工事などの入札や契約、公共事業の箇所付けなどの個別具体の行政決定に介入してはならない原則を法制化することが必要である<sup>88)</sup>。しかし、小泉内閣のもとでは、公務員制度改革を含め、これらの制度改革への具体的な取組みはついにみられなかったのである。

五つ目は、高級官僚、とくに事務次官・主要局長の任用、昇任人事において政治主導を発揮することである。中央省庁改革を機に、官邸の中には「人事検討会議」が設けられて、閣議了解が必要な各省局長以上の人事については、あらかじめ事前に官房長官と3副長官による事前協議を経なければ閣議にかけられないというルールが出来上がった。この人事検討会議の創設が経済財政諮問会議の設置と並んで官邸主導の意識が省内に根付ききっかけになったのである<sup>89)</sup>。小泉総理大臣は、新たに「『特殊法人の理事長・総裁には事務次官OBを任用しない』というルールを決めた」ので、

この人事検討会議に諮る対象に、特殊法人や独立行政法人の理事長も加えた。また、指定職（局長・部長・審議官クラス）の省庁間人事交流は小泉内閣になってから本格的に進められるようになった<sup>90)</sup>。いずれにしても、官僚人事面でも内閣主導が明確に発揮されるようになった点が注目される。

それでは、政治主導の確立過程を通じて、高級官僚の意識と行動はどのように変化してきているか、この点を検討しておこう。村松岐夫教授は、中央省庁の本省以上のポストにいる官僚を対象とした「官僚面接調査」の結果をもとに、以下のような点を明らかにした<sup>91)</sup>。

第一に、日本の政策過程における政治主導は、90年代には官僚の意識と行動の面からも具体的な姿を見せ始めたことである。とくに、政策形成にあたっての官僚たちの影響力の認知は、70年代・80年代の調査に比べると、2000年代の調査では「減少する」方に「鮮やかに変化」が出る一方、政策決定における権力者の所在については、政党を選んだ人が急増し、官僚たちは政党の優位を承認したという印象を受ける、と述べている<sup>92)</sup>。90年以降、政党が政策決定の前面に出て政治主導が実体化してきたこと、他方、官僚たちは「萎縮」、あるいは「撤退気分」であるという見方を示した<sup>93)</sup>。また、官僚の活動量については、80年代、中曽根民活から竹下政権の頃には増えたが、2000年代にはあらゆる分野で後退している。彼らは、政治主導が主張され、財政縮小や規制緩和で仕事が後退する中で、自分たちの役割を模索しているのだという<sup>94)</sup>。もともと、官僚に「撤退気分」を起こさせている背景として、90年代に顕著になった官僚不信が指摘されている<sup>95)</sup>。

第二に、官僚と政治との距離にみられる変化である。官僚の中立性に関し、官僚は、政策調整にあたっての自らの自民党奉仕の実状も、現状では中立性を侵してはいないと意識しているが、中立性を「原則として」守るという柔軟な態度と厳格な「態度」が2000年代の調査では逆転したと指

摘されている<sup>96)</sup>。官僚たちは90年代の種々の経験から、政策過程における自己の役割にわずかだが限定的になったという<sup>97)</sup>。また、官僚の政党支持に関しては、自民党支持が80年代の調査から2000年代の調査にかけて大きく下がり、逆に支持政党なしが自民党支持と拮抗しているという<sup>98)</sup>。その変化の背景としては、冷戦の終結により官僚は自民党に密着した「体制の一部」である必要がなくなったこと、及び、小選挙制の導入により、民主党が政権を狙いうる強い野党になったことがあげられている。日本では、戦前以来、公務員のイギリス型の中立性をとってこなかった<sup>99)</sup>だけに、目的価値としての中立性規範がはたして定着できるのか、依然として課題なのである<sup>100)</sup>。

第三に、政策推進における首相や大臣のリーダーシップの問題である。まず、80年代の調査では、族議員の影響力を認知した官僚が最も多くみられたが、2000年代の調査ではそれが約半減し、逆に首相や首相を補佐するスタッフ機構が50%超に大幅に増えていることにみられるように、首相のリーダーシップが拡大し、族議員の影響力が低下しているという<sup>101)</sup>。政策調整に際し、各省に最も影響力を持つとみられるものは、2000年代調査では、経済財政諮問会議が野党、族議員に次いで認知されているが、それは財務省（旧大蔵省）の調整役としての役割を半分以上代行しているとみられている<sup>102)</sup>。

次に、国務大臣の存在感が2000年代調査では増したことが指摘されている。それは、「省の哲学」を脱した本来の「大臣自身の考え」を思わせるだけでなく、大臣の上においてこれを支える首相の存在感を示すものだとみられている<sup>103)</sup>。

村松教授は、1976年から2000年にわたる3回の「官僚面接調査」の結果にもとづき、政官関係は、族議員の後退と執政ネットワークの登場の中におかれるようになったと指摘している<sup>104)</sup>。いずれにしても、グローバル化の中、日本が国際舞台で適切にその役割を果たしていく上で

は、その強い内閣と官僚制に依存せざるをえない。そこで、官僚の側でも自律性を高める一方、有能な人材をリクルートし、あるいは各省内で熟練度の高い専門家を育成し、専門性の向上を図ることがモラルの維持とともに要請されているのである<sup>105)</sup>。

## 5 おわりに

内閣府に任期付き職員採用で入って2002年4月から2005年夏まで経済財政諮問会議を支えた大田弘子は、その著書『経済財政諮問会議の戦い』で、「これまでの諮問会議が何をめざし、何を達成し、何を実現できなかったのか」、それを振り返って次のように述べている<sup>106)</sup>。

「小泉首相は、諮問会議を活用することで、これまで実現しなかった難題の突破口を開いた。郵政民営化だけでなく、公共事業に依存していた構図によりやく変化が訪れた。三位一体改革の補助金削減や税源移譲は実に厚い壁だったし、混合医療や中央社会保険医療協議会（中医協）の改革も、長く議論されながら進まなかったことだ。（中略）既得権に守られた世界のタブーを破ったことは正当に評価されていい。しかし、五年間でできることには限界がある。実際、真の地方分権は実現しておらず、持続可能な社会保障制度の構築も道半ばである。政府部門には、多くのムダが残されている。いま、ようやく突破口が開かれたに過ぎないのである。（中略）したがって、改革の牽引役としての諮問会議の役割はまだ続く。既得権との戦いが続くだろうし、各省庁との緊張関係も続くだろう。現状のまま、簡単に緊張関係が解消したとすれば、そのほうが憂慮すべきことだ。難易度が高い改革案を提言する民間議員の役割も、依然として大きい。民間議員は、大臣からも独立した存在として、国民にメッセージを発信し続ける役割をもつ。」

また、小泉内閣で経済財政政策担当大臣を務めた竹中平蔵は、「諮問会

議が果してきた重要な役割についての前向きな側面」だけでなく、「諮問会議という仕組みが極めて脆弱な基盤の上にあるという懸念、ないしは負の側面」を認識しなければならない<sup>107)</sup>と指摘している。この「改革続行への懸念の大半は、官僚が復権し詳細な部分で改革が骨抜きになっていることに起因する」<sup>108)</sup>のである。そして、この諮問会議の「脆弱な基盤」を支え、かつ政策への合意形成を支えるのは常に民意だという<sup>109)</sup>。

じじつ、小泉構造改革は、「政策としての専門的な知恵を競うという側面」とともに、「世論との競争」という側面を持っていた<sup>110)</sup>。そこで、小泉構造改革に対する国民の支持と「官邸主導」の政権運営<sup>111)</sup>はある意味では大きく関わっているとみてよいであろう。このような観点から、小泉改革の成果をとりあげて若干の検討を行い、結びとしたい。

まず規制改革は、「官製市場」の民間解放や構造改革特区の導入により一部ではかなり進展したといわれるが、未だ残された課題も多い<sup>112)</sup>。また、特殊法人をはじめとする公的部門の改革については、これをさらに加速させていくことが小泉内閣後の課題である<sup>113)</sup>。

第二に、地方分権改革は、戦前からの機関委任事務制度を全面廃止し、国と自治体との関係を集権体制から転換させようとした意味で、たしかにその意義は大きい。小泉内閣は、引続きその一環としての「三位一体改革」において、政府は地方六団体を当事者として、国庫補助金改革案の具体案の取りまとめを要請し、全国知事会と合意を得て改革を実現した。しかし、今回のいわゆる第一次地方分権改革は、権限委譲を財源委譲と切り離したところに問題があり、三位一体改革はとくに歳出削減を先行させる形で行われたため、本来の財源委譲からはほど遠く、かつ、地方分権、地方の自立という観点からは不十分な改革にとどまったといわざるをえない<sup>114)</sup>。

最後に、小泉改革として改革のビジョンあるいはグランドデザインのような全体の構想図がきちんと描かれているのか、このことがもう一つの

きな問題点である。経済財政諮問会議は2005年4月に「日本21世紀ビジョン」を発表したが、その内容は経済財政政策を中心とするもの<sup>115)</sup>で、今後少なくとも政府の機能をどのように絞り込んでいくのかについてはクリアな提案はみられない<sup>116)</sup>。たしかに、小泉内閣最後の2006年通常国会では、小泉構造改革の今後の方向性を示す行政改革推進法が定められ、歳入歳出一体改革も「骨太方針2006」にまとめられた<sup>117)</sup>が、その展開は安倍晋三新政権の課題である。また、道州制改革についても地方制度調査会の答申が出され、2006年の骨太方針に分権一括法の制定を目指す方針が書き込まれ<sup>118)</sup>、地方分権改革推進法と道州制特区推進法が制定された<sup>119)</sup>が、「道州制のビジョン」は3年も先のことで、いまだ将来の具体的な方向はみえていない。イギリスではブレア政権のもとで、スコットランドとウェールズに関して大々的に権限を委譲した自治政府をつくっており、外交政策・国防政策・金融政策以外のことはほとんど新たに作られた二つの自治政府に委ねるという大胆な改革をなしとげた<sup>120)</sup>。このイギリスにおける大胆な自治政府構想と対比すると、日本の中央・地方政府をどう変えるのか、その未来図はすつきり描かれているとはいえない。

---

## 註

1) 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究 自民政権を牛耳る主役たち』1983年、東洋経済新報社、291～2頁。山口二郎『一党支配体制の崩壊』1989、岩波書店、167～89頁参照。なお、1955年体制の構造と機能については、升味準之輔『現代政治1955年以後』上・下巻、1985年、東京大学出版会、とくに、17～26頁及び671～2頁参照。

2) 村松岐夫「政治家の自分探し(上) リーダーシップはどう変わったのか」『論座』2006年8月号、226～33頁、とくに227～8頁参照。

3) 村松岐夫「政官関係はどう変わったのか 1976—2002 官僚面接調査か

- ら読み解く』『論座』2005年7月号～9月号、とくに同7月号、137～9頁参照。
- 4) 大森彌『行政学叢書4 官のシステム』2006年、東京大学出版会、43頁。同書によれば、官吏の自由任用の範囲の伸縮は大正2年前が3ポスト、大正2年、9年及び13年が10ポストで一番多く、大正3年が6ポストで、昭和9年には5ポストに減っている（同書、264頁）。なお、人事院編『平成16年版 公務員白書』、国立印刷局、5～6頁参照。
  - 5) 大森彌、前掲書、43頁。
  - 6) 赤木須留喜『〈官制〉の形成』1991年、日本評論社、480頁及び483～6頁参照。
  - 7) 升味準之輔『戦後政治1945—55年下』1983年、東京大学出版会、463～4頁。なお、升味準之輔『現代日本の政治体制』1969年、岩波書店、195～6頁参照。
  - 8) 西尾勝『行政学（新版）2001年、有斐閣、118～9頁。
  - 9) 西尾勝、前掲書、105頁参照。
  - 10) 同上、99頁。赤木須留喜、前掲書、350～71頁、とくに360～2頁参照。
  - 11) 赤木須留喜、同上、353頁。「二重政府」の概念については赤木須留喜『近衛新体制と大政翼賛会』1984年、岩波書店、57頁及び245頁参照。
  - 12) 西尾勝、前掲書、106頁。
  - 13) 同上、107頁。
  - 14) 同上、106頁。
  - 15) 日本及びイギリスの内閣の存続期間については、Iain Mclean and Alistair Macmillan, eds. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, 2003, Oxford University press 収録の巻末資料・Principal Office Holders by Country. p. 594, p. 601を参照。
  - 16) 西尾勝、前掲書、108頁。
  - 17) 猪口孝ほか、前掲書、99～105頁。
  - 18) 西尾勝、前掲書、107～8頁、大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』2006年、東洋経済新報社、277～8頁。なお、国会改革との関連については、大山礼子『国会学入門』2003年、三省堂、52～6頁及び254～6頁参照。
  - 19) 清水真人『官邸主導 小泉純一郎の革命』2005年、日本経済新聞社、

- 347～8頁。
- 20) 西尾勝「フランスにおける政治任用」人事院編『平成17年版 公務員白書』85頁、大山礼子、前掲書、55～6頁。
  - 21) 西尾勝、前掲書、374頁、飯尾潤『民営化の政治過程 臨調型改革の成果と限界』1993年、東京大学出版会、41～67頁、松原聡『民営化と規制改革 転換期の公共政策』1991年、日本評論社、11～25頁。
  - 22) 西尾勝、前掲書、375頁。
  - 23) 山口二郎『ブレア時代のイギリス』2005年、岩波新書、14～20頁、とくに14～5頁。なお、吉瀬征輔『英国労働党 社会民主主義を越えて』1997年、窓社、135～45頁参照。
  - 24) 山口二郎、同上、21～2頁及び120～8頁参照。
  - 25) 西尾勝、前掲書、376～8頁。臨調型改革手法の限界とそれ故に改革できないで残された問題—政治の仕組そのものの改革に関しては、飯尾潤、前掲書、288～9頁参照。なお、中曾根行革と小泉行革の比較を政府改革資源の違いから分析し、それぞれの改革の限界を指摘した論文としては、待鳥聡史「中曾根政権と小泉政権における政府改革資源の比較検討」村松岐夫・久米郁夫編『日本政治 変動の30年 政治家・官僚・団体調査にみる構造変容』2006年、東洋経済新報社、61～6頁を参照。
  - 26) 山口二郎『一党支配体制の崩壊』1989年、岩波書店、167～76頁参照。
  - 27) 村松岐夫、前掲論文、『論座』2005年7月号、140～1頁参照。
  - 28) 政治改革と政界再編の背景とその改革過程及び評価については、大嶽秀夫編『政界再編の研究 新制度による総選挙』1997年、有斐閣、31～3頁及び361～75頁参照。
  - 29) 石川真澄『戦後政治史 新版』2004年、岩波新書、179～83頁参照。
  - 30) 同上、51頁及び54～8頁。なお、日本新党の結成から解党までの経緯については、同書35～49頁参照。
  - 31) 細川護熙編『日本新党 責任ある変革』1993年、東洋経済新報社、1～12頁及び233～36頁参照。
  - 32) 大嶽秀夫編、前掲書、70頁。
  - 33) 建林正彦「政党内閣組織と政党間交渉過程の変容」村松岐夫・久米郁夫編、前掲書、68～9頁。

- 34) 待鳥聡史、前掲論文、村松岐夫・久米郁夫編、前掲書、63頁。
- 35) 西尾勝、前掲書、118頁及び西尾勝『分権改革と政治改革 自分史として』2006年、公人の友社、25～7頁。
- 36) 同上、119～25頁、とくに119頁及び大森彌、前掲書、88～92頁。なお、橋本内閣による中央省庁改革の内容、改革過程、問題点等については、田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」』2000年、日本評論社を参照。
- 37) 岡田彰「省庁再編とそのインパクト」日本行政学会編『年報 行政研究 41』2006年、ぎょうせい、39～40頁。なお、森田朗「イギリスとドイツにおける政治任用の実態」人事院編『平成17年版 公務員白書』70～1頁参照。
- 38) 西尾勝、前掲書、119～20頁。
- 39) 小沢一郎『日本改造計画』1993年、講談社、45～64頁。なお、この『日本改造計画』は、中曽根段階の保守政治とは異なり、「冷戦後の長期的趨勢を読み取って、『保守による革新』を打ち出し、その根拠を全面的に提示したもの」と評価されている（五百旗頭真「解説 現代史をつくる人々—小沢一郎と『55年体制』の終焉—五百旗頭真ほか編『90年代の証言 小沢一郎 政権奪取論』2006年、朝日新聞社、所収、206頁）。
- 40) 小沢一郎、同上、65～80頁、とくに78～80頁。
- 41) 西尾勝、前掲書、120頁。なお、国会審議活性化法でとり入れられた、政府委員の廃止と、党首討論制度の導入及び副大臣・大臣政務官制度の効果については、大山礼子、前掲書、112～8頁参照。
- 42) 田中一昭・岡田彰編著、前掲書、92～101頁及び105～19頁、とくに105頁。
- 43) 同上、105～19頁、とくに105頁、122～37頁、とくに129～31頁。
- 44) 同上、72～6頁、とくに75～6頁。
- 45) 西尾勝、前掲書、123～4頁。
- 46) 橋本行革が目指した独立行政法人の創設については、稲継裕昭「独立行政法人の創設とその成果」日本行政学会編『年報 行政研究 41』2006年、ぎょうせい、42～55頁参照。なお、従来の特種法人等については、行政改革会議でこれを見直すということは行わず、「徹底的な見直しをまず実施し、なお維持・継続すべきと判断された業務については、独立行政法人化の可否

についての検討を視野に入れる」ものとされた（同論文、48頁）。

- 47) なお、同様の政治改革の観点から、議院内閣制を強化する立場で、「与党と内閣の一体化」と同じような考え方は、民間政治臨調著『日本変革ビジョン』でも、小沢の『日本改造計画』出版と同年の1993年に発表されている（飯尾潤「副大臣・政務官制度の目的と実績」『レヴァイアサン38号』2006年、木鐸社、43～4頁参照）。
- 48) 飯尾潤、前掲論文、44頁参照。
- 49) 上村敏之・田中宏樹編著『小泉改革とは何だったのか 政策イノベーションの次なる指針』2006年、日本評論社、10頁。なお、清水真人は、経済財政諮問会議は、「政府と『与党との調整』という発想の欠落」がみられ、橋本行革の性格と限界を象徴する産物だと指摘している（清水真人、前掲書、225頁）。
- 50) 清水真人、前掲書、243～81頁、とくに246～277頁。なお、諮問会議の果たした役割については、上村敏之・田中宏樹編著、前掲書、10～6頁及び竹中平蔵、前掲書、281～97頁参照。
- 51) 人事院編『平成16年版 公務員白書』（2004年6月）は、特集「政治任用：主要諸国における実態」において、米英独仏の政治任用の諸形態を紹介している（同書、8～79頁）が、本論文では、この記事を要約した同書の「図11 各国における政治任用概念図」をもとに比較考察を試みることにした。なお、『平成17年版 公務員白書』では、『平成16年版 公務員白書』の上記特集記事の「フォローアップとして専門家の研究論文を掲載し」ている。具体的には、米国、イギリスとドイツ、フランス及び日本における政治任用に関する論文が掲載されている（同書、51～93頁）が、合わせて参照した。
- 52) 西尾勝「フランスにおける政治任用」『平成17年版 公務員白書』83頁。なお、従来、政策立案を独占してきた霞が関以外の人材をいかに登用・活用するのか、という問題については、行政改革会議の最終報告を踏まえた「中央省庁等改革基本法」第9条でも「必要な措置を講ずるものとする」に止まり、その具体策は未定となっている。総理大臣による政治任用スタッフは「一般職」か「特別職」をめぐる議論については、田中一昭・岡田彰編著、前掲書、99～104頁参照。

- 53) 官民の人材交流という課題とそのための条件整備に関する問題については、田中一昭・岡田彰編著、前掲書、100～1頁。
- 54) 飯島勲『小泉官邸秘録』2006年、日本経済新聞社、1頁。
- 55) 小泉内閣のもと、閣僚の辞任等は田中外相の罷免（02年1月）、大島農相の辞任（03年1月）、福田官房長官の辞任（04年5月）及び島村農相の罷免（05月8月）の4例に止まる（2006年12月28日付日本経済新聞朝刊記事）。また、小泉内閣発足からその退任までの全期間にわたり経済財政担当相や総務相として継続して閣僚を務めた竹中平蔵は、小泉総理大臣は「組閣にあたっては当選回数による順送り人事を一切行わず、また派閥を通さないいわゆる“一本釣り方式”を貫いた。その意味で『適材適所、一内閣一閣僚』の精神を堅持した」（竹中平蔵『構造改革の真実—竹中平蔵大臣日誌』2006年、日本経済新聞社、23頁）と述べ、頻繁に内閣を改造しないことで派閥政治や官僚依存を超えようとした総理大臣の政権運営を評価している。なお、閣僚人事については合わせて、飯島勲、前掲書、24頁参照。また、清水真人、前掲書、373頁及び、城山英明「内閣機能の強化と政策形成過程の変容—外部者の利用と連携の確保」『年報 行政研究 41』、69頁参照。
- 56) 村松岐夫、前掲論文、『論座』2005年9月号、161～2頁参照。
- 57) 大田弘子、前掲書、253～5頁及び城山英明、前掲論文、前掲書、69頁。
- 58) 大田弘子、同上、250～2頁。
- 59) 田中一昭・岡田彰編著、前掲書、122～3頁。
- 60) 城山英明、前掲論文、前掲書、69～70頁。
- 61) 曾根泰教「政策過程改革」上村敏之・田中宏樹編著、前掲書、12～6頁、とくに14頁参照。
- 62) 村松岐夫、前掲論文、『論座』2005年9月号、160頁。
- 63) 江田憲司『小泉政治の正体 真の改革者か稀代のペテン師か』2004年、PHP研究所、92頁及び古川貞二郎『霞が関半世紀』2005年、佐賀新聞社、所収の古川貞二郎略歴参照。
- 64) 清水真人、前掲書、380頁。
- 65) 同上、379～80頁及び飯島勲、前掲書、31～2頁参照。
- 66) 飯島勲、前掲書、31頁。
- 67) 江田憲司、前掲書、101～3頁。

- 68) 首相補佐官の職務は、内閣の重要政策に関して首相に進言し、及び首相の命を受けて首相に意見を具申する（内閣法19条）ことにあり、制度上は首相の個人的アドバイザーであり、各府省に対する具体的な指揮命令権等は与えられていない。じじつこれまで、首相補佐官が他事務を兼務することは例外的であった。しかし、安倍政権での首相補佐官には首相自身の側近も含まれており、今後は官邸に設置された合議体の事務局長を兼任するものもみられ、実質的ライン職化するという「補佐官政治」の到来が指摘されている（原田久「補佐官政治の誕生か」『世界』2007年1月、25～8頁参照）。
- 69～71) 飯島勲、前掲書、28～31頁。なお、首相秘書官及び「特命チーム」の人事の経緯については、清水真人、前掲書、375～8頁参照。
- 72) 73) 清水真人、前掲書、375頁。
- 74) 小泉首相の閣僚・党三役人事への与党内の不満に配慮したものという見方を清水真人は示している（清水真人、前掲書、372頁）。
- 75) 小沢一郎、前掲書、59～60頁。
- 76) 77) 飯尾潤「副大臣・政務官制度の目的と実績」『レヴァイアサン』38号、2006年、木鐸社、51～2頁及び57～8頁。
- 78) 清水真人、前掲書、369頁。なお、郵政民営化法の成立過程については、竹中平蔵、前掲書、143～243頁及び飯島勲、前掲書、253～65頁参照。
- 79) 西尾勝、前掲論文、人事院編『平成17年度版 公務員白書』82～3頁。なお、2005年9月総選挙で勝利した後の郵政民営化関連法案の与党審議は、「今回は合同部会、政調審議会、総務会もスムーズだった」（飯島勲、前掲書、286頁）。
- 80) 飯島勲、前掲書、257頁。なお、大田弘子、前掲書、277頁参照。
- 81) 清水真人、前掲書、370～2頁。なお、21世紀臨調の提言内容については、同書370頁及び新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）編『政治の構造改革 政治主導確立大綱』2002年、東信堂、69～104頁参照。
- 82) 竹中平蔵、前掲書、298頁及び曾根泰教、前掲論文、上村敏之・田中宏樹編著、前掲書、20頁参照。
- 83) 竹中平蔵、前掲書、10頁。
- 84) 同上、318頁。
- 85) 曾根泰教、前掲論文、上村敏之・田中宏樹編著、前掲書、20～1頁。なお、

- 飯尾潤、前掲論文、『レヴァイアサン』38号、53頁参照。
- 86) 曾根泰教、前掲論文、上村敏之・田中宏樹編著、前掲書、22頁。
- 87) 88) 西尾勝、前掲論文、人事院編『平成17年度版 公務員白書』84頁及び大森彌、前掲書、249～50頁。
- 89) 飯島勲、前掲書、26～7頁。小泉内閣でも引き続き内閣官房副長官を務めた古川貞二郎は、経済財政諮問会議とともに、「『官邸主導』の意識が省内に根付くようになったきっかけの一つに閣議人事検討会議の創設をあげ」、その結果、「官僚の間に緊張感が生まれた」と語っている（「戦後政治の遷降下」『日本経済新聞』2005年12月30日）。なお、各省局長以上の人事にかかる閣議了解とその手続に関する閣議決定の経緯については、岡田彰、前掲論文、『年報 行政研究 41』、40頁参照。
- 90) 飯島勲、同上、26～7頁。なお、省庁間人事交流の2年目の2005年には、2004年夏の人事で見送られた局長級の交流が焦点になったが、首相官邸の要請に対しては、各省庁とも局長級の入れ替えには「消極姿勢のまま」だと報道された（『朝日新聞』2005年6月10日）。
- 91) 村松岐夫教授による「官僚面接調査」については、主として、村松岐夫「政官関係はどう変わったのか 1976—2002 官僚面接調査から読み解く」（上）、（中）、（下）、『論座』2005年7～9月号による。この調査は、第1回調査（1976—77年）、第2回調査（1985—86年）、第3回調査（2001年）の3回からなる。以下、それぞれ、「70年代の調査」、「80年代の調査」、「2000年代の調査」と略す。なお、本調査については、村松岐夫・久米郁夫編、前掲書、347～8頁参照。
- 92) 村松岐夫、前掲論文、『論座』2005年7月号、137～8頁。
- 93) 同上、前掲書、138頁。
- 94) 95) 同上、前掲書、140～1頁。なお、官僚たちの「萎縮」・「撤退気分」の解釈については、真淵勝「官僚制の変容—萎縮する官僚」前掲書、137～158頁、とくに155～6頁参照。
- 96) 97) 村松岐夫、同上、『論座』2005年8月号、144～5頁。
- 98) 99) 同上、前掲書、147～8頁。
- 100) わが国の政治過程における中立性原理の問題点については、赤木須留喜『行政責任の研究』1978年、岩波書店、259～61頁。なお、西尾隆「イギリ

ス公務員制度の概要—伝統と革新の調和— 日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来—』2003年、26～7頁参照。

- 101) 村松岐夫、同上、『論座』2005年9月号、159頁。
- 102) 同上、前掲書、160頁。
- 103) 同上、前掲書、161頁。
- 104) 同上、前掲書、162頁。
- 105) 同上、前掲書、163頁。なお、官僚のモラルと専門能力に配慮した任用の仕組みのあり方と課題については、村松岐夫「日本官僚制と政治任用」及び森田朗「イギリスとドイツにおける政治任用の実態」人事院編『平成17年版 公務員白書』、71～3頁及び85～92頁参照。
- 106) 大田弘子、前掲書、16頁及び281頁。
- 107) 竹中平蔵、前掲書、335頁。
- 108) 竹中平蔵「07年の針路2『改革の配当』テコに飛躍」『日本経済新聞』2007年1月5日。この論文は、安倍政権下の改革動向をとりあげ、改革が官僚によって骨抜きされることの懸念を具体的に例をあげて指摘している。
- 109) 竹中平蔵、前掲書、335～6頁。
- 110) 同上、7頁。
- 111) 「官邸主導」の「政権運営」について、具体的には、飯島勲、前掲書、49～120頁参照。
- 112) 川崎一泰「地域経済改革」上村敏之・田中宏樹、前掲書、175～99頁、とくに186～91頁。なお、規制改革の残された課題については、例えば、「規制改革発議 最終答申 大幅後退 教委設置義務撤廃盛れず」(2006年12月26日朝日新聞朝刊)という見出しの記事によれば、「(規則改革・民間開放推進—筆者) 会議側は首相の改革姿勢を見極めきれず、宮田義彦(オリックス会長)が小泉前首相を後ろ楯に規制改革を進めた勢いは影を潜めた」と指摘されている。
- 113) 中里透「特殊法人改革」、上村敏之・田中宏樹、前掲書、49～70頁、とくに65～7頁。
- 114) 鷲見英司「地方財政改革」、上村敏之・田中宏樹、前掲書、147～74頁、とくに159～67頁及び大森彌、前掲書、187～207頁。

- 115) 内閣府編『日本 21 世紀ビジョン』2005 年、国立印刷局、7～41 頁、とくに 15～40 頁参照。
- 116) この背景として、曾根泰教教授は、この報告書のなかで掲げた課題、とくに「小さな政府」の方向性や行政改革などについては、総選挙後に経済財政諮問会議で議題とすることができたのであるが、「竹中が総務大臣になることにより、ある意味でシナリオに狂いが生じる」ことになったと指摘している（曾根泰教、前掲論文、上村敏之・田中宏樹編著、前掲書、13～4 頁）。
- 117) 飯島勲、前掲書、307～13 頁。行政改革推進法については、栗原淳「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（『ジュリスト』No. 131、2006 年 9 月 1 日）参照。
- 118) 竹中平蔵、前掲書、319～21 頁。
- 119) 分権改革推進二法については、「分権改革へ再出発 推進二法成立」『朝日新聞』2006 年 12 月 23 日、参照。この記事によれば、安倍政権は「3 年をめどに道州制のビジョンをつくることも表明している」という。
- 120) 山口二郎『ブレア時代のイギリス』2005 年、岩波新書、78～82 頁。

## 参考文献

- 新しい日本をつくる国民会議（21 世紀臨調）『政治の構造改革—政治主導確立大綱』2002 年、東信堂
- 赤木須留喜『〈官制〉の形成』1991 年、日本評論社
- 飯尾潤『民営化の政治過程 臨調型改革の成果と限界』1993、東京大学出版会
- 飯島勲『小泉官邸秘録』2006 年、日本経済新聞社
- 石川真澄『戦後政治史』2004 年、岩波新書
- 猪口孝『現代日本政治経済の構図 政府と市場』1983 年、東洋経済新報社
- 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究 自民党政権を牛耳る主役たち』1987 年、日本経済新聞社
- 上村敏之・田中宏樹編著『「小泉改革」とは何だったのか 政策イノベーションへの次なる指針』2006 年、日本評論社
- 江田憲司『小泉政治の正体 真の改革者か稀代のペテン師か』2004 年、PHP 研究所

- 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代 1980年代前期の日本政治』1994年、中公叢書
- 大嶽秀夫『小泉純一郎ポピュリズムの研究 その戦略と手法』2006年、東洋経済新報社
- 大嶽秀夫編『政界再編の研究』1997年、有斐閣
- 太田弘子『経済財政諮問会議の戦い』2006年、東洋経済新報社
- 大森彌『官のシステム』2006年、東京大学出版会
- 信田智人『官邸外交 政治リーダーシップの行方』2004年、朝日新聞社
- 清水真人『官邸主導・小泉純一郎の革命』2005年、日本経済新聞社
- 人事院編『公務員白書』平成16～17年版、2004～5年、国立印刷局
- 竹中治堅『首相支配 日本政治の変貌』2006年、中公新書
- 竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』2006年、日本経済新聞社
- 田中一昭・岡田彰『中央省庁改革』2000年、日本評論社
- 西尾勝『未完の分権改革 霞が関官僚と格闘した1300日』1999年、岩波書店
- 日本ILO協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度—公務労働の現状と未来』2003年、日本ILO協会
- 日本行政学会編『年報行政学研究 40 官邸と官房』2005年、ぎょうせい
- 日本行政学会編『年報行政学研究 41 橋本行革の検証』2006年、ぎょうせい
- 升味準之輔『現代政治 1955年以後』上・下巻、1985年、東京大学出版会
- 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』1994年、中公叢書
- 民間政治臨調著『日本変革のヴィジョン』1993年、講談社
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』1981年、東洋経済新報社
- 村松岐夫・久米郁夫編著『日本政治変動の30年 政治家・官僚・団体調査にみる構造変容』2006年、東洋経済新報社
- 山口二郎『一党支配体制の崩壊』1989年、岩波書店

〔付 記〕

本稿はもともと国分寺市市民大学講座同窓会（櫻友会）主催の学習会において、2006年5月27日に行われた「日本官僚制の変容—『官僚主導』から『政治主導』への転換とその意味」と題する筆者の講演の草稿に加筆修正してとりまとめたものである。