

計画行政における政治主導の現状に関する一考察

竹口 秀夫*

はじめに

一昨年の総選挙により、民主党が政権交代を実現した。戦後60年継続した自民党政権からの交代であり、国民の期待は極めて高かった。しかしながら、現実の政権運営等を主因に急激に期待感は萎み、いまや不信感さえ高まっている。

政権を転換させたキーワードの一つが、「官僚主導」から「政治主導」へのシステム転換論であったが、約1年6ヶ月が経過する中でその限界が指摘されつつある。

民主主義国家にあっては、立法、行政、司法の三権分立の下、議院内閣制をとるわが国においては、選挙で多数政党となった政権政党を中心に、立法機関たる国会との好ましい関係の中で「政治主導」となることはもっとも大切な原理である。

しかしながら、短期間のうちに政治主導が光を失ってしまった。この原因を追究し、対応策を計画行政の視点から検討するのが本稿の目的である。

なお、本稿は、筆者の地方公務員、その後の、教育、NPO活動を通じての問題意識であり、多くの先行研究等があると理解しており多くを学んだが、それらの成果を直接踏まえたものではなく、筆者の行政、市民活動を

通じた実践と実感に基づく講義ノート等を基礎に記述しており、特に注記をしていないことをお断りする。

1. 旧政権下における政策形成システム

(1) 官僚主導の基本的構図

わが国は、三権分立を採っているが、建前としての国民主権、立法府の優位性が言われてきたが、その現実を見ると、国家としての意思決定機関である立法府に対し、その具体化を図る執行機関である行政府が実質的に大きな力を持ち、それが「官僚主導」という評価を生んだ。

具体的には、国政選挙、中でも衆議院選挙で多数となった政党が、国会において内閣を形成し、政権与党となった政党の綱領や公約を立法や予算措置を通じて具体的施策事業にしていく。その際、官僚機構が様々な利害調整をしながら、政府案を作成し、政権与党の意見を聴きながら原案を取り纏める。法案の説明から解釈・運用に至るまで行政＝官が中心的役割を果たしてきた。こうした実態を「官僚主導」と表現してきたものと理解できる。

しかしながら、官主導の実態をより明確に認識するためには、立法内容そのものの検討

*NPO法人 横浜創造まちづくり学会

が必要である。即ち、立法府において具体的な目標、施策・事業の議論をしないままいわゆる「計画」に政策を丸投げしてきたことが官僚主導を強固なものにしてきた源泉といえる。

(2) 法定計画の現状

実定法上、筆者の把握した限りでは、144の法律を根拠に310の広義の計画がある。(有斐閣六法全書で把握したものであり、実態はこの数倍に及ぶものと想定される。)

法律上の名称は構想、大綱、指針等ではあっても実質的に計画と同用の内容を持つもの、更には地方交付税法第4条(総務大臣の権限と責任)第1号に「毎年度分として交付税の総額を見積もること」とされ、その根拠として「地方財政計画」と呼ばれているものが作成されている。このように法上は計画と位置づけられていないものも可能な限り把握をして算入している。

更に、かつては閣議決定の対象であった公共事業を中心に、〇〇事業整備〇か年計画」がある。これは法定計画ではないので、本稿の対象にはしていないが、これ等の計画に箇所付けされることが後年度の予算措置の前提となるため、官僚の権力の源泉の一つとなってきたことだけを指摘しておく。

もとより、財政民主主義の原則から「予算の単年度主義」が採られているが、現実の制度や施策の実現はもとより、個別の社会資本の整備においてもその完成までには日時を要するため、立法を通じた計画においてその大枠を定め、単年度ごとの事業を予算審議を通じて民意を反映したものにし、その執行を行政に委ね、結果の評価を行政と立法府が行うというシステム(PDS)に問題があるのではなく、Pに位置する立法の実態こそ批判されるべきである。

(3) 政策目標、政策手段立案の行政＝官への全面的依存(計画依存型立法)

具体的な立法に当たっては、法令の冒頭に法の「目的、目標」を掲げるがそれはあくまでも、抽象的であり、その具体的内容は「計画」に委ねられることが多いし、仮に目標が明示されてもその実現手法は計画や毎年の事業レベルに委任されてしまう。このように立法府から行政府への丸投げが「官主導」の構造を作り上げ、その計画を根拠に地方公共団体、関係業界を指導行政の名の下にコントロールしてきたのである。

具体的例示として「エネルギー政策基本法(平成14年6月)」と「エネルギー基本計画(平成19年3月)」を素材に検証して見る。なお、エネルギー基本計画は平成22年6月に新政権の下で改定されているが、ここで検討をする課題については何等解消されていない。

エネルギー需給は国民生活、国民経済の維持、発展に不可欠のものであり、如何なる対策を採るかは国家経営の基本をなす重要事項である。エネルギー政策基本法は、「目的」でエネルギー需給の基本方針を定める事を目標に制定されている。その立法内容は「安定供給の確保」、「環境への適合」、「市場原理の活用」と一般論が羅列され、法12条でエネルギー需給に関する基本的な計画を定めることとし、計画内容では、エネルギー需給施策の基本的方針、効果的に講ずべき施策、研究開発をすべき技術と施策等を定めるとしており、エネルギー供給源の内容、エネルギー需要のあり方等の基本的事項を法上全く定めることなく、通商産業大臣即ち通商産業省、「官」に任せているのである。

受任した官が主導したエネルギー基本計画(平成19年3月)において初めて「原子力の開発、導入」が明示され、「運輸部門の

エネルギー多様化」、「新エネルギー」「ガス
体エネルギーの導入」、「石炭の導入、使用」
といったエネルギー分野別の施策が列挙され
る。

ここで着目すべきは、法律上、つまり国民
の意思を代弁する国会の議決対象には一切触
れられていない「原子力エネルギー」という
重要であり、意見の割れる事柄が、計画では
重要なテーマとして具体的に位置づけられて
いることである。つまり、立法府より行政府
が実質的な力を持っているのである。（仮に、
暗黙の了解があったにせよ。）

上述のように、国会という立法府が基本
的なテーマについて、様々な論点を十分議論
せず、官庁に任せてしまうシステムが「官僚
主導」と理解している。

なお、新政権になって以降、エネルギー基
本計画は改定されている（平成 22 年 6 月）。
その際に法律改正にさかのぼった議論をし
た形跡はないが、内容的には 2030 年に向
けた目標を設定しており、これが旧政権当
時と大きく異なる。主な目標は以下の通り
である。エネルギー安全保障を抜本的に強
化するため、エネルギー自給率（現状 18%）
及び化石燃料の自主開発比率（現状約 26%）
をそれぞれ倍増させる。これにより、自主
エネルギー比率を約 70%（現状約 38%）
とする。電源構成に占めるゼロ・エミッシ
ョン電源（原子力及び再生可能エネルギー
由来）の比率を約 70%（2020 年には約
50%以上）とする。（現状 34%）。「暮ら
し」（家庭部門）のエネルギー利用効率の
維持・強化を図る。そして、目標達成のた
めの取り組みとしてそれぞれに詳細な施
策、事業が述べられている。

計画論としては、前政権よりはるかに優
れたものとなっているが、実定法のレベ
ルを超えた記述が仮に政務三役主導のも
とに行われたとしても、国会での十分な
議論を経ていな

いものであり、不十分な政治主導とい
わざるを得ない。

2. 新政権における政治主導

(1) その枠組み

衆議院選挙における民主党マニフェ
スト（以下「鳩山マニフェスト」とい
う。）では、鳩山政権構想として 5 原則
5 策が掲げられている。本稿との関係
では、「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」、「第 1 策政府に大臣、副大臣、
政務官（以下政務三役）、大臣補佐官
など国会議員約 100 人を配置し、政
務三役を中心に政治主導で政策を立案
、調整、決定する」が検討の対象とな
る。

ここで明らかになる問題点は、政権
党の国会議員が政策形成のリーダーに
なることを「政治主導」としている点
である。民主主義の大原則である少数
意見の尊重という考え方が欠落してい
ること、即ち、立法府との関係が考
慮されていない点であり、更には国民
や地方公共団体の意見を吸収すること
が触れられていない点である。

以下マニフェストとの関係から重要
政策数点に絞って、現状の政治主導の
問題点を検証してみる

(2) その実態—機能していない政治主導

ア) 政策の理念を議論しない例—少 子化対策基本法・少子化対策大綱、 児童手当

我が国の急激な少子化傾向に対応す
るため、平成 15 年 7 月に「少子化
対策基本法」制定された。法の前文
では「少子化社会において講ぜられ
る施策の基本理念を明らかにし、少
子化に的確に対処するための施策を
総合的に推進するため、この法律を
制定する。」と宣言をし、第 1 条（
目的）において、「（前

略) 少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにするとともに、国、地方公共団体の責務、少子化に対処する施策の基本となる事項、(中略)を定めること」とし、第2条(施策の基本理念)の第1項で「少子化に対処するための施策は、父母その他の保護者が子育てについての一義的な責任を有するとの認識の下に、(後略)」と定め、第7条(施策の大綱)においては「政府は、少子化に対応するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱を定めなければならない。」としている。

検討の対象である児童手当については法16条(経済的負担の軽減)において「国、地方公共団体は、子どもを生み、育てる者の経済的負担軽減を図るため、児童手当、奨学事業及び子どもの医療にかかる措置、税制上その他必要な措置を講ずるものものとする。」と定めており、児童手当の支給レベルは定めていない。この点に関しては法第2章で定めている基本的施策、即ち、「雇用環境の整備」、「保育サービスの充実」、「母子保健医療の充実等」の諸項目についても、「必要な措置をとる。」、「必要な対策をとる。」とされており、わが国立法の一般的な記述といえる。

法律から委任された「少子化社会対策大綱」は法制定から1年が経過した平成16年6月に、行政機関により構成された「少子化社会対策会議」の発議でパブリックコメントを経て決定している。児童手当については重点課題に取組むための28の行動の28番目に「子ども手当の充実を図り、税制の在り方の検討を深める。」としたのみである。

この立法では大枠を議論し、計画で詳細を定めるといふ政策形成さえとられておらず、毎年の予算編成期に族議員と省庁が一体となった分捕り合戦を、省庁のシナリオで進めるといふ、自民党政権の典型的な悪弊を生む

構図が与件として存在していた。

政権交代を実現した民主党は、鳩山マニフェストでは「中学校卒業まで、一人年31万2千円(月額2万6千円)を支給する」と明記をし、その考え方として「社会全体で子育てする国にします。」とした。また、参院選挙に臨むに当たってのマニフェスト(以下「菅マニフェスト」という。)では、「財源を確保しつつ『子ども手当』を1万3千円から上積み」、「上積み分は地域の実情で現物サービスに変えられるようにする」等とした。

この具体化を巡って、財源確保、地方公共団体の負担等を巡って議論が盛んであるが、ここではマニフェストと法律、大綱、施策の有り様を「政治主導」の観点から検討する。

まず、マニフェストはあくまでも、選挙に際しての政党の国民に対する約束であって、それを国の政策とするためには立法機関における意思決定が必要であり、特に児童手当の場合は、少子化対策基本法で定める「父母等の一義的責任」とされている子育てを「社会全体でする」という大きな変更をしようとしているのであり、国会の法案審議を通じて、理念の変更の是非、その際の他の政策とのバランスをとった支給レベル、支給対象のあり方、地方公共団体の負担の有無、割合等を決定していくことが民主主義の王道であり、求められる「政治主導」と考える。

こうした、民主主義の手順を踏んで初めて、国民合意の児童手当になるのであり、その審議の過程で、政務三役等が前面に出て政治家自らの言葉で議論をすることがあるべき政治主導の姿と考える。その議論に当たって「マニフェストに記載したから」ではなく、政策としての必要性を客観的、科学的に説明をしていくことが大切である。マニフェストを法律に優先するかの考え方は、議会制民主

主義の否定になる。

しかしながら、現状を見ると、こうした議論はなされないまま、国民との約束だからと、小手先の議論をしており、そこに、地方公共団体として費用負担を拒否する理論的根拠を与えているのである。

真の政治主導とするためには、改めて、法改正を視野に議論をしないことが必要といえる。

イ) 基本的政策の議論の不足—食料・農業・農村基本法と戸別所得補償

戦後のわが国農業は、農業基本法をベースに展開してきたが、経済社会環境が大きく変化したこと、その中で食料の安定供給や環境保全に寄与すること、そして平成4年のウルグアイランドへの対応という課題意識から、農業のあり方を再検討し、平成11年7月に「食料・農業・農村基本法」を制定した。食料の安定供給の確保、国土保全等農業の多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興を基本に、市場原理の導入、株式会社の参入、中山間地等の生産効率の悪い地域に国土保全の見地から救済政策をとること等が主な改正内容であるが、その鍵になる生産性の向上策は農地の集約であった(法21条、23条)。

ところで、鳩山マニフェストでは、農山漁村を6次産業化し、農村を活性化する、主要穀物等では完全自給を目指す、小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能とし農村環境を維持することを目的に「戸別所得補償制度」の実施を政権公約とした。

食料の安定供給等の立法目的を達成するための政策手段を、集約化から戸別所有に変更することの理由、想定される効果等を議論することが大切であると考えが、現実にはこうした基本的議論はなかった。

ところが、法15条に定める「食料・農業・

農村基本計画」の見直し作業がたまたま進んでいたことから、鳩山内閣ではこの計画中に「農業が産業として持続性を確保するため、意欲のあるすべての農業者が将来にわたって農業を推進できる環境を整備するため、「戸別所得補償制度を導入する。」と位置づけた。

一見、政権政党がそのマニフェストを計画に位置づけたため、政治主導が発揮されたかに見えるが、前述のように、国会で農業政策の基本に踏み込んだ議論がなされていないこと等から、農地の集約化に矛盾しないかという指摘を受け、集約化加算が明年度予算で議論されているところである。

さらに、APECにおいて、環太平洋経済協定= TPP (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) がテーマになると、政府内(省庁間)で議論が沸騰したことからも、政策形成に当たって根本的な議論、例えば農家の保護育成から産業としての農業への転換等の課題に踏み込まずに、重要な政策手段の変更が安易に行われるというマニフェスト至上主義の政策調整の限界を露呈している。

ウ) 重要政策の選択肢の議論の不足—地球温暖化対策の推進に関する法律

平成9年12月11日に「気候変動に関する国際連合枠組み条約の議定書(いわゆる「京都議定書」)が採択されたことを踏まえ、平成10年に「地球温暖化対策の推進に関する法律」が成立した。平成17年の「京都議定書」の国会議決を経て、同年1月26日に公布・告示され、同年2月16日から効力が発生した。そして、京都議定書を具体化することを主眼に、平成20年6月13日に地球温暖化対策推進に関する法律は全面改正された。

この法改正においては、京都議定書第3条に基づく国際公約を履行するため「京都議定

書目標達成計画」策定することとなった（法第8条）。従って国会での熱心な議論を経て、温暖化ガスの排出量を6%削減するという国民全体で取り組むべき目標が議決されたことは他の立法例に比較すれば一歩前進といえる。

一方、「温室効果ガスである物質の種類、その他の区分ごとの温室効果ガス排出の抑制及び吸収に関する目標」等を「京都議定書目標達成計画」で定めることを法定した。同上計画第2節において、例えば、エネルギー起源の二酸化炭素の排出量について2010年度の排出目安を定めているように旧政権の具体的な目標を達成する手段を官に丸投げすると言う構図そのものといえる。

しかしながら、ここで議論をしたいのは、目標達成の目安年が到来したこと、さらに鳩山前総理が国連において「30%削減」を宣言したという事実、そして13年度予算において「環境税」を導入しようとしているにも関わらず、削減目標の検証、それを実現するための様々なシナリオ、政策手段について国民に見える形で、国会等で議論を進めていないという、不作為が続いていることである。政治主導を標榜する以上、政権政党から具体的な目標やその実現の道筋を国会に提出し、そこで、様々な利害を超えた政策体系を組むための準備とその内容を国民に示し、様々な手法等を俎上に上げ、十分な議論に着手すべきであり、現状のままでは、時間的制約等から旧政権同様の官主導による計画づくりになってしまうおそれのありことに留意すべきである。

エ) 見えない政治主導—新防衛大綱と中期防衛力整備計画

平成22年12月18日の新聞で「新防衛大綱」とそれに基づく「次期中期防衛力整備計画」の策定が報道された。その内容は従来の「基

盤的防衛力構想」から「動的防衛力」に転換するという歴史的なものであった。ここでの議論はその是非ではなく、そこに至る手順が検討の対象になる。

鳩山マニフェストでは、防衛政策については必ずしも明確ではないが、マニフェスト各論において、「米軍再編や在日米軍基地の在り方についても見直しの方向で臨む」、「東アジア共同体の構築」、「国連を重視し世界を平和の構築をめざす」等と記載され、菅マニフェストでは外交安保について独立の項を設け、従来のマニフェストに「防衛大綱・中期防衛計画を本年度中に策定し、豪州、韓国、インド等との防衛協力を推進。中国の国防政策の透明性を求め、信頼関係を強化」を追加している。

この、マニフェストのうち、防衛政策に関連するものを政策化するためには、「防衛大綱」に位置づけることが必要になる。安全保障会議設置法第2条では「内閣総理大臣は『防衛計画の大綱』については安全保障会議に諮る」こととなっている。

安全保障会議は議長を内閣総理大臣が務め、関係する国務大臣が議員となって諮問等を議題に審議、決定することになっている。

ところで、マニフェストとも異なり、なおかつ、これほど重要な政策変更が、安全保障会議メンバーという少数の権力者のみによって決定され、この間、国会はもとより国民への情報提供のないまま決定されということは、民主党がかねてから主張してきた「密室政治の打破」とも矛盾するものであり、政治主導の意味合いに疑念を持たざるを得ないのである。ましてや、一部報道で指摘されている総理の私的諮問委員会の報告を基礎にしたことが事実とすれば事柄はさらに密室度を高めることになる。国会へ報告する（内閣官房長官談話）、国民の皆様の理解と協力をお願い

いする（防衛大臣談話）といわれても、決定後であっては政策形成上に何の意味合いも見いだせないことを深刻な課題と受け止めるべきである。

3. 地域主権—政治主導の試金石

地方公共団体が等しく要望し、その実現が望まれ、かねてから様々な取組みがなされながらも、地域主権が遅々として進まなかった基本的な原因は、中央省庁、官僚組織の抵抗にあることは論を待たない。そこで、「政治主導」を標榜する民主党政権に対する期待は非常に大きいものがある。

（筆者は国家主権の一部を地方公共団体に移譲するものであり、「地方分権」が正しいと考えているが、政府が地域主権を使っているため、本稿では「地域主権」を用いる。）

鳩山マニフェストでは「地域を再生させる政策」として、「中央政府の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲する。」「国のひも付き補助金（社会保障・義務教育関係は除く）は廃止し、地方の自主財源に転換します。」とし、菅マニフェストでは「地方が自由に使える『補助金の一括交付金化』の第一段階として、平成23年度に公共事業をはじめとする投資への補助金を一括交付金化する。」「福祉事務所の設置や公園に関する基準などは、身近な自治体が決められるようにする。」とやや短期的なテーマを付加している。

地域主権を実現するためには「三ゲン」即ち、「権限」、「財源」、「人間」が鍵と言われており、両マニフェストでは財源問題が一括交付金という矮小なテーマになっており、税源移譲という本質的テーマに迫っていないものの権限については期待感を持てるものになっている。なお、人間は地方公共団体固有

の課題であり、ここでは触れない。

マニフェストを具体化するためには個別法の改正、国会での審議が必要になるが、その原案を固めていく過程で如何に政治主導を発揮しているかが現時点では問われる。

具体的な取り組みとしては、内閣府地域戦略室を事務局に、内閣総理大臣を議長とする「地域主権戦略会議（6人の関係大臣、3人の首長、4人の学者で構成）」の義を経ることになっている。現時点ではその議を経て平成22年6月22日に「地域主権戦略大綱」を閣議決定している。本文18ページ、別紙が2種類で60ページに及ぶ大綱となっている。大綱では「取り組みにあたっては内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、より一層政治主導で集中的かつ迅速に地域主権改革を推進する。」としている。

(1) 地域主権戦略大綱—抽象的であり、大事なテーマの先送り

大綱では10項目にわたって地域主権に取り組む理念と具体的取組方針を示している。その中で、国の出先機関の原則廃止（抜本的改革）、地方税源の充実強化、直轄事業負担金の廃止、自治体間連携・道州制等は今後の検討に委ねられ、他は一般論であり、地域主権への道筋の厳しさ知らされる。

(2) 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権拡大の具体的措置（第二次見直し）

地域主権戦略大綱第2の具体的課題において様々な取組みが別紙で示されている。第一次見直しが進まない中での追加取組みであるが、そこには本稿のテーマとの関係で多くの特徴がある。

ア) 施設・公物管理の基準の見直し

27の法律、53項目にわたって提示されているが、設置基準等を廃止するものは5件、

今後の検討に委ねられているもの4件に対し、「従うべき基準（条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることが出来ない。）」が16件と最も多い。一見、条例の制定権の拡充に見えるが、実質は従うべき基準の適用、解釈を巡って立法の当事者たる中央（中央官僚）が地方に関与する根拠を与えるものであり、中央官僚の権力の保持、官主導そのものといえ、地域主権の理念を掲げる地域主権戦略会議の思想とは異なるものであり、政治主導が発揮されていない例といえる。

イ) 協議、同意、許可・認可・承認の見直し

58の法律、86項目が示され、廃止は31件であり、他の大部分は事後報告又は同意を要しない協議となっている。廃止31件は軽易な事項であり、相当の見直しがあることは当然のことと理解できるが、特徴的なことが省庁間のバラツキである。国土交通省は47項目中廃止25件、他は同意を要しない協議となっているのに対し、農林水産省は14項目中廃止は1件であり、他は事後報告となっている。これほどの相違が出るのは、各省庁が縦割りで判断をしたもの、即ち政治主導のコントロールが聞いていないことを示している。

更に留意すべきことは、各省庁がその権限を留保していることである。例えば、道路整備特別措置法第18条（有料道路管理者の行う道路の新設、改築）に定められている国土交通大臣への協議のうち、最も基本的な定めである道路管理者（都道府県道又は市町村道の管理者に限る）の有料道路の新設、改築に当たっての許可は国土交通大臣の権限として温存され、今回の見直しでは、許可を受けた2以上の道路を一つの道路として料金を徴収

する場合に限って国土交通大臣の許可を事後報告・届出・通知とすることとしている。このように重要と考えられる権限には手をつけず、軽易な事項のみをリストアップしている例が多い。

ウ) 計画等の策定及びその手続きの見直し

135の法律、329項目が示されている。その内容を大別すると①「計画の策定（変更）義務」を「できる規定化」又は「努力規定化」するものが60項目、②「計画内容の規定」を「廃止、例示化、目的程度に大枠化」するものが14件、③「計画内容の規定の一部を例示化又は目的程度に大枠化」するものが120件と一番多く、④「計画内容（要旨）や実施状況の公表規定」を「廃止、例示化、努力・配慮義務化」するもの73件、⑤「公聴会、意見聴取、縦覧等の規定」を「廃止、又は努力義務化」するもの19件となっている。

以上の評価であるが、①と②については地方公共団体の主体的判断の余地を拡大させるものと理解できるが、③は計画の策定義務は残り、その内の一部についてのみ地方の主体性を認めようとするものであり、計画策定を通じた地方のコントロールは温存されていると解すべきである。更に、④⑤については、法規定の有無に関わらず、地方公共団体は市民に対し、計画内容を周知することは当然のことであり、更に計画策定過程において様々な方法で市民の意見を聴取することは当然のこととして行っている。

以上の検討から明らかなように、件数は多いものの内容的に意味のあるものは限定的である。

ところで、筆者が把握した310の計画のうち、法律上の計画策定主体が地方公共団体、都道府県、市町村となっているものが、都道府県81、市町村51に及ぶ。（法上、地方公共団体となっているものについてはその内容

で都道府県と市町村に割り振った。政令指定都市は都道府県に算入した。) また、この計画のうち、国が基本方針を定めたり、計画を国に事前協議をしたり、更には国の承認が必要なものは67に及ぶ。都道府県レベルの計画の計画81の8割強に当たる。つまり国の関与が残されている。

今回の大綱では国との協議を必要とする計画の一部について協議基準が緩和されたところであるが、地方公共団体に最も影響を与える「国が基本方針」を定め、地方が方針の範囲内で計画を策定するという中央集権的規定には手がついていない。

例えば、地域のまちづくりにとって意味の大きい「中心市街地における市街地の整備及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」第5条において主務大臣が基本方針を定め、法第6条で市町村は基本方針に基づいて「基本計画」を定めることになっている。優れて地域性が高く、個性化が求められる地域の中心市街地の整備計画が、全国一律の国の基本方針によりコントロールされるという地域主権の考え方とは相反する構造には手がついていない。また、ソフト施策においても地域雇用開発促進法においても国が「地域雇用開発指針」を定め、都道府県が国の方針に添って「地域雇用開発指針」を定める事になっている。

つまり、見かけは大幅に国の権限を縮小したかに見せながら国が方針を定め、地方が実施するという中央集権的システムそのものにはメスが入っていないといえる。

(3) 権限移譲を行うもの

44の法律、63項目について基礎自治体である市町村を中心に権限を移譲することになっている。その意味合いの点検は被移譲団体において厳密に検討されるべきであるが、

移譲すること自体は評価の対象になる。しかしながら、権限を移譲しても財源の裏打ちがない。地方交付税制度における基準財政需要額への算入という常套手段は限界に達しており、例えば、神奈川県が実施した市町村への権限移譲に際し、県が実施していた際の所要額を市町村に交付するという仕組みを暫定的にとりながら、抜本的対策、即ち権限移譲と税源移譲をセットで考えることこそ骨太の政治主導らしい取り組みといえる。

4. 政治主導による計画行政に求められるもの

本稿において立法過程における基本的命題に関する議論不足、具体的には政策理念や政策そのもの意味、重要政策を実施するに当たっての施策の選択肢の議論が不足していること、さらには重要政策の形成過程とその情報が国民に見えないまま、国家の重要政策が法律で委ねられた計画で決定されていることが、「官僚主導」の基本的仕組みであることを指摘した。また、「官僚主導」の典型である中央集権システムを地域主権に変えるために取組んでいるが、本質に切り込んでいないものであることも指摘した。

以上のように、新政権における「政治主導」は多くの課題を抱え、旧政権と本質的に変わっていないのみならず、官僚機構を敵視するという近視眼的発想と政治主導が政治家主導と混同されていることにより、今回は論及できなかったが制度内、制度間の矛盾すら生んでいる。政権の意図はともかく、結果として、経済学で言う合成の誤謬という事態さえ懸念されている。

民主主義国家の理念を徹底するためには「政治主導」は当然であり、それを可能にするシステムは基本的には形成されていると理

解しているが、その運用の実態が制度の求める理念に乖離していることがこの本質といえる。

如何なる取組みが必要と考えられるかの主要なポイントを整理して本稿の一応の結論としたい。この点は更に究明すべきテーマであることをお断りしたい。

① この国の将来にわたるすがた、形を明らかにすること

政治主導で政策原案を決定し、国会で議論をするにしても、何等かの価値基準を必要とすることは論を待たない。本来であれば、国の基本法である「憲法」にその役割を求めることになるが、わが国では解釈、運用による事実上の改憲がなされており、憲法に規範を求めることが困難な実態にある。そこで、政権政党を中核にした国家ビジョンの作成に期待がかかることになる。

菅マニフェストにおいては「『国のかたち』を変えらるゝとして、世界に開けた日本、中央集権体制を改めた地域主権改革を進める」としている。その目的は明示されていないが、鳩山マニフェストで闡明した「国民の生活第一」と考えられる。しかしあまりにも抽象的で実現の道筋も不鮮明である。

政権政党が中心になり政党主導で「国の将来ビジョンとその実現の道筋」を国会論議を経て描くべきで、その中で負担と受益（税とサービス、安全と防衛等）もしっかり議論をし、国民におもねった財源なきサービスと決別すべきである。政権交代を願った国民はこの国の将来のすがた、形を新政権に託したと考えるべきである。国民は「賢民」であり、しっかりしたビジョンと論理、データがあれば本質を十分理解すると考えるべきで、単なる人気取りは国民の政治不信を招く、といえる。

② 政治主導を実現するためのシステム補強

マニフェストでは100人の政治化を政府機関に入れて政治主導を実現すとしているが、政府の持つ課題の質と量、対策の困難さからこれでは政治主導は実現できない。国会が真の意味での政策論議をし、政務三役がそれを踏まえ、官に対し、基本的な政策の理念、目標、施策の考え方を指示し、複数の選択肢を求め、それを素材に政務三役と官が議論をし、国会の議を経るという運用を図るべきである。

現状は、政治家個人の限られた経験、知識、感性に基づきリーダーシップが発揮されており、客観性、普遍性に欠け、結果として説得力のない説明が多い。政治主導を進めるためには、国会議員の知識と経験の向上を意図すべきであり、「分らないことがある」、「知らないことがある」という謙虚な姿勢とそれを克服する努力を求めたい。

③ 審議・議論をする国会に

政治主導の最も大切な要素が国会での議論、つまり民意を反映した政策の決定である。繰り返しになるが、官主導を生んだのは国会での議論不足、政党の責任回避、院の判断能力の不足であった。国会で議論をすること、開かれた政策決定を期待して政権交代を実現した国民の眼には国会論議が決定的に不足をしていると写り、しかも国会中継（主として予算委員会）が「政治とカネ」、「閣僚の軽く無責任な発言」、「政策を論理的に説明できないマニフェスト至上主義」ばかり伝えられる。本質的論議不在の国会からは生産的結論は生まれない。政治家の倫理や資質に関連する政治的問題と国が取組むべき政策的課題を峻別した議論が必要である。

結語に変え

経済学の泰斗伊東光晴京都大学名誉教授は「政権交代の政治経済学」で「政権交代は二つの目に見えるプラスをつくりだしている。その第一は、長期政権と利益集団との癒着関係がもたらす社会のゆがみの是正であり、第二は、野党時代に貯えた人材と知識の顕在化である。」とし、更に「民主党は四構造からなっており、第三世代（現職大臣は入っていない。筆者挿入）の中には社会的経験と実績を持ち、国際的な視野を持った人々かなりいる」と指摘している。

政権交代に至る過程で、従来の政治家の出自と異なる新鮮な知識と感覚を持った国会議

員に大きくシフトしている。伊東名誉教授の言われるように、政権交代をプラスに変えていくためには政治家に期待するものは大きい。

NPO 活動等の新たな公共を推進力にした、経済至上主義ではない、成熟社会にふさわしい質の社会の実現に向け、政治主導が機能する事を期待したい。

政治主導の現実のみに眼を奪われ、その本質的意義を看過することは、民主主義の健全な発展にとって不幸なことであり、試行錯誤はあっても原理、原則を踏まえた不断の努力を継続することの歴史的意味を再確認したい。

An Inquiry Into the Current State of Initiatives Taken by Politicians in Planned Administration

Hideo TAKEGUCHI

NPO Yokohama Academy for Creative City

Abstract

Postwar Japan had been said to have politics run by government officials. The main reason for this is in the “plan” in the legislation; policy making dependent on the bureaucratic Structure.

The Democratic Party of Japan declared to make a turnaround in the system to initiatives taken by politicians. This should be valued from the point of the establishment of parliamentary democracy.

However, the attempt in reality is far from where they initially aimed for due to insufficient discussions in the Diet, the lawmaking organ.

A functional improvement in the Diet needs to be made in order to establish democracy whereby initiatives are taken by politicians.