

政権交代後の政策形成過程

The Policymaking Process after Transition of Power

2009年9月の政権交代は、政策形成過程の変革自体を目的のひとつとしていた。民主党は、内閣の下での一元的政策決定、政務三役を中心とした政治主導での政策形成、内閣の一員としての大臣の役割を強化するための閣僚委員会の活用、国家戦略局を活用した官邸機能の強化、行政全般を見直す行政刷新会議の設置等をマニフェストに掲げていた。

本論文では、事業仕分け、新成長戦略策定、国会運営に即して、政権交代以降の政策形成過程の試みを概観するとともに、多角的アセスメントの必要性、現場における自律的变化の促進、党内ガバナンスと国会運営といった今後の課題について整理する。



Changing the process of policymaking was one of the objectives in the transition of power that occurred in Japan in September 2009. The Democratic Party listed its goals in its manifesto: integrated policy decisions under the Cabinet, "politician-led" policymaking with the three highest-ranking ministerial officials (Minister, Senior Vice Minister, and Parliamentary Secretary) playing a central role, the utilization of the Ministerial Committee designed to strengthen the role of ministers as members of the Cabinet, the strengthening of the functions of the Kantei (Prime Minister's Office) through the utilization of the National Policy Unit, and the establishment of Government Revitalization Unit which reviews overall government affairs.

This paper overviews the policymaking processes conducted after the transition of power in the context of budget screening processes, the preparation of a new growth strategy, and the management of legislative affairs, and summarizes future issues including the need for multifaceted assessment, the promotion of autonomous changes in actual policymaking processes, intra-party governance, and the management of legislative affairs.

1 | はじめに

2009年9月の政権交代は、政策形成過程の変革自体を目的のひとつとしていた。政権の中心に位置する民主党は、内閣の下での一元的政策決定、政務三役を中心とした政治主導での政策形成、内閣の一員としての大臣の役割を強化するための閣僚委員会の活用、国家戦略局を活用した官邸機能の強化、行政全般を見直す行政刷新会議の設置等をマニフェストに掲げていた。そして、9月16日に鳩山政権が発足すると、9月18日には内閣総理大臣決定で国家戦略室が設置され、閣議決定で行政刷新会議が設置された。他方、民主党の政策調査会は廃止されることとなった。

このような意図を持って開始された政権交代以降の政策形成過程では、「政治主導」が主張され、従来の「行政主導」の政策過程に対する変革が、内閣レベル、各省レベルで実験されてきた。しかし、その後の菅内閣への転換や最近の民主党代表選挙における議論に見られるように、何が「政治主導」であるのかについてはさまざまな解釈が行われ、このような「政治主導」による政策アウトプットの質やその統治能力に対する疑義も表明されるようになってきている。

以下では、昨年9月以降の政策形成過程の試みを概観するとともに、今後の課題について整理しておきたい。

2 | これまでの政策過程の実験

(1) 事業仕分け

鳩山政権における政策形成過程の実験として、最初に世間の注目を集めたのは行政刷新会議による事業仕分けであった。行政刷新会議は主要閣僚（総理、行政刷新担当大臣、国家戦略担当副総理、内閣官房長官、財務大臣、総務大臣）と5人の民間有識者によって構成されていた。主要閣僚による議論を民間有識者からのインプットも用いつつ、透明性のある枠組みの下で活性化するというこの行政刷新会議の仕組み自体は、必ずしも新しいものではない。国会議員の活用という点では異なるものの、小

泉政権等において利用されてきた経済財政諮問会議との連続性を指摘することもできる。詳細な議事内容が公表されている点、参加した民間有識者人選の正当性が問題視されている点も同様である。

この行政刷新会議による事業仕分けは、従来、密室において行われていた財務省主計局と各省庁との間の予算査定プロセスを透明化した点に関して意義があった。しかし、プロセスにおける実質的政策判断の基準・根拠が透明化されたわけではなかった。行政刷新会議の議論においては、一般論としては事業仕分けの場においては「政策判断」はしないのであり、判断基準は、政策目的は所与としたうえでの、国の税金を使用することの有効性、効率性であることが強調されていた。一方、現実の運用過程においては、行政刷新会議の本会議において基本的にはワーキンググループの作業を尊重するとしながらも政治判断の必要性が繰り返し強調されていることから明らかなように、政策の優先順位に関する政策判断も求められていた。

しかし、事業仕分けの枠組みの下では、基本的には一定の政策目的を所与としてその実現のための有効性、効率性を判断することとなり、複数の政策目的間の相互関係や相互の優先順位を規定する実質的な政策判断の基準・根拠の透明化は行われなかった。

(2) 新成長戦略策定

鳩山政権において開始された政策形成過程のもうひとつの実験は、国家戦略室の創設と閣僚レベルの委員会の活性化であった。国家戦略室は約20人のスタッフで構成され、そのうち半分以上が民間出身者であった。組織的には、副大臣である室長の下、メンバーが水平的に配置されるという極めてフラットな組織であった。国家戦略室における提案は、国家基本政策委員会、成長戦略策定会議といった関係閣僚レベルにおいて議論され、最終的には閣議によって決定された。

民間出身者と各省出身者の構成部隊に新たな政策アイデアの創出を期待するという仕組みも、必ずしも新しいものではなかった。たとえば、橋本行革の青写真作成の

ために1996年11月に設置された行政改革会議の事務局では、28人の調査官が既存の仕組みにとらわれない若手の各省庁出身者とほぼ同数の民間出身者によって構成され、新たなアイデアの創発が期待された。

国家戦略室は、「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規格及び立案並びに総合調整」を行うこととされた。所掌事務が経済財政政策に関するものに限定されていた経済財政諮問会議とは異なり、幅広い観点から政策目的の優先順位を明らかにすることが国家戦略室には期待されていた。2010年度予算編成過程では、最終局面で民主党の幹事長室が全体のバランス判断を行うこととなったが、これは、本来、国家戦略室や関係閣僚会議が果たすべき役割であったともいえる。

国家戦略室では、2009年9月末から10月中旬にかけて、予算編成等のあり方に関する検討を行い、その結果に基づき「予算編成等の在り方の改革について」が閣議決定され、その中で、予算編成過程の透明化・可視化（概算要求書および政策評価調書の公開等）、政策達成目標明示制度の導入が示された。また、中期財政フレームの策定や実質的な複数年度予算編成の実現も論点として提起された。これらは優先順位を設定する枠組みの要素ではあったが、十分活用されたのかについては疑問も残る。

他方、地球温暖化対応に関する政策過程は、国家戦略局がその管轄の包括性を活かした対応をそれなりに行った事例であると評価することができる。2010年10月下旬から11月中旬にかけて、温暖化ガスの排出の1990年比25%削減という中期目標の達成に向けて必要なコスト等について検討を行うため、モデル分析を行う複数の研究機関と評価者による地球温暖化問題に関する閣僚委員会タスクフォース会合が設置された。しかし、モデルにおいて検討されるコストや便益の範囲は限られており（たとえば温暖化対策としての住宅の断熱にともなう生活の質の向上という付加的便益は考慮されていない）、また、

モデルの前提となる社会シナリオが明らかではなかった（そのためさまざまな便益間の重み付けができなかった）ため、政策判断の基礎を得ることはできなかった。

そのような背景の下、2010年12月半ば以降、国家戦略室を中心に幅広い政策目的に留意した成長戦略という社会シナリオを議論するに至り、12月30日に閣議決定された「新成長戦略（基本方針）」では、環境・エネルギー、健康、アジア等6つの戦略分野が設定された。戦略策定においては、政策目的間の関係を明らかにする必要があるが、政策目的間の関係は必ずしもゼロサム的なトレードオフ関係に立つものではない。一定の政策は、複数の政策目的に寄与することはありうる。

たとえば、省エネ政策は温暖化対策とエネルギー安全保障政策という複数の政策目的に寄与する。そのような場合、政策目的間の優先順位設定を行う必要は必ずしもなく、政策目的間の「同床異夢」が可能である。しかし、「同床異夢」が常に可能であるわけではない。さまざまな政策の多様な政策目的を包括的にレビューしたうえで、どのような条件で「同床異夢」が成り立つのか、どのような条件でいかなる「政策判断」が必要なのかを探る棚卸し作業が必要になる。新成長戦略策定過程においては、管轄対象を幅広くとることによって、このような棚卸作業を一定程度行うことができたと考えられる。

しかし、この新成長戦略はやや総花的であり、課題間の相互関係が十分に明確化され、必要な優先順位が設定されているものでは必ずしもなかった。

（3）分断的国会運営

政権交代後の民主党政権下の国会運営で特徴的だったのは、政府提出法案の「打率」（法案成立率）が極端に下がっていることである。政府提出法案が国会で成立せず、廃案または継続審議になる場合が多くなっている。

実際に、2010年の通常国会における政府提出法案の成立率は55.6%（35/63）であった（『朝日新聞』2010年6月17日）。これはそれ以前の自民政権における実績に比べて、かなり低いものであった。これは、ねじれ国会であった2009年通常国会における成立率

89.9% (62/69) (『朝日新聞』2009年7月15日)、2008年年通常国会における成立率78.8% (63/80) (『読売新聞』2008年6月13日) よりもはるかに低かった。さらにさかのぼると、2007年通常国会における成立率は91.8% (89/97) (『朝日新聞』2007年7月6日)、2006年通常国会における成立率は90.1% (82/91) (『朝日新聞』2006年6月16日) であり、「打率」、法律総成立数のいずれにおいても大きく減っていることがわかる。

このように法案成立率が下がった理由のひとつは、各省庁における政務三役と与党の国会対策委員会や各国会委員会関係者との調整が全く不十分であった点にあるようである。2009年9月16日に閣僚懇談会申合わせとして決定された「政・官の在り方」の影響も指摘されている。政策の立案・調整・決定は、「政」が責任を持って行うこととなったために、与党内の調整機能を行政官が代替的に担うことはできなくなった。

このような分断的な国会運営は、民主党が与党としての党内ガバナンスに関して大きな課題を抱えていることを明らかにしたといえる。

3 | 今後の課題

(1) 多角的なアセスメント

「政治主導」に期待されていたのは、単に、選挙に基づく制度的正当性を持つ「政治」がアクターとして主導性を発揮することだけではない。従来の「行政主導」の体制では、ステークホルダーの範囲や考慮事項・価値の範囲に限界があったために、これらに限定されない新たなステークホルダーやその考慮事項・価値を代弁するアクターとして「政治」に対する期待が高まったと考えることができる。

逆にいえば、「政治主導」が実質的意味を持つためには、「政治」が最終的な意思決定を行う前提として、多様なステークホルダーやその多角的な考慮事項・価値が表出される回路が構築されている必要がある。つまり、多角的なアセスメント（影響評価）を行うメカニズムが必

要である。このような多角的なアセスメントを行うためには、多様なステークホルダーを巻き込み、その多角的な考慮事項や価値を表出させることが不可欠である。そのためには、意思決定とアセスメントを一度切り離し、距離を持たせることも重要である。「政治主導」はこのような距離を確保するとともに、多様な多角的なアセスメントを可能にする良い機会ともいえる。

たとえば、科学技術に関わる政策形成については、政府の成長戦略や文部科学省における第4期科学技術基本計画に向けた検討において、従来のように特定の科学技術分野を重点分野として設定するのではなく、重要な政策課題と科学技術の研究開発を直結させる方向性が示されている。そして、課題解決型の戦略的イノベーションを支援していく姿勢も打ち出されている。そのような観点からは、最終的には現在構想されている科学・技術・イノベーション戦略本部（仮称）のような場において、優先順位設定をとまなう意思決定（＝戦略形成）を行うことが必要になるが、その前提として、科学技術の多角的な政策的社会的影響を明らかにする必要がある。

多角的な影響には、狭義のリスクや経済的影響だけではなく、外交・国際関係上の影響や社会文化的影響も含まれる。テクノロジーアセスメント（TA：技術の社会影響評価）はそのような多角的な影響に関する情報を提供するための仕掛けであると理解することができる。アセスメントは、なるべく幅広く影響を明らかにするとともに、対応に向けた多様な選択肢を示す必要がある。実効的な科学技術戦略形成は、このような情報基盤を基礎としてなされるべきであり、社会としてもこれに投資する必要がある。現在検討されている「科学技術政策の科学」は、そのような情報基盤の構築を志向しているといえる。

(2) 現場における合意形成による自律的転換

ガバナンスの在り方を変える、いわゆるメタガバナンスの仕組みとして中心的な位置づけを与えられてきたのは、政党間競争に基礎づけられた政権交代であった。政権交代においては、選挙によって議会の多数党が選出され、その多数党が政治的リーダーシップをとる内閣によ

り、立法等を活用した変化が達成されることが期待される。しかし、グローバル化の下で、たとえば自律的経済政策への拘束条件が強い中では、このような包括的かつ一般的なメタガバナンスのメカニズムは必ずしも機能しない。実際に、日本における2009年秋の政権交代後の紆余曲折をみても、包括的な変化の実施が容易でないことが分かる。

他方、このような包括的な古典的メタガバナンスのメカニズムに加えて、いくつかの多様な断片的なメタガバナンスのメカニズムの存在を指摘することができる。たとえば、司法メカニズムが存在する。司法メカニズムは、将来世代等を代弁する組織にお墨付きを与える場合もある。これらは、政策型訴訟という訴訟類型において、司法が果たしている役割でもある。なお、このような司法の役割はメディアの役割によって補強されている。あるいは、規制緩和・改革プロセスや各種の構造改革プロセス、WTOによる国内政策レビュープロセスも、このような断片的メタガバナンスであったといえる。

さまざまなガバナンスが内在的理由とダイナミズムにより自己変革を遂げることを通じて、メタガバナンス機能を果たすこともある。具体的には、専門家や産業等がそのような機能を果たしうる。政策の実践において自らの技術を現場に即して改良することを試みる内省的専門家は、そのような自己変革の担い手のひとつである。たとえば、日本の場合、医療政策については、規制緩和・改革プロセスや経済財政諮問会議を通じた「改革」が試みられてきたが、必ずしもうまく機能しなかった。逆に言えば、担い手である医師の専門家としての自己変革を主要なエンジンとしない限り、変化は難しいともいえる。高いレベルにおける国際基準設定に見られるように、産業界が国際的に連携して自己変革を遂げることもある。

このような当事者の自律的転換を促す試みとして、文部科学省において推進されてきた「熟議による教育政策形成」を位置づけることができる。2009年の政権交代の後、文部科学省では、教育を取り巻くさまざまな状況の変化を踏まえつつ、課題に立ち向かい、乗り越えるた

めの知恵と実行力を生み出していくためには、教育現場に関わるさまざまな立場の関係者による「熟議」に基づく教育政策形成を促進することが求められているという認識に基づき、インターネット等を活用して「熟議」に基づく国民の意見の収集等を行う試みが開始された。

この試みでは、インターネットのネットサイト（政策創造エンジン「熟議カケアイ」）をつくり、まず、政務三役サイドで一定の議題を設定し、広く意見を求める。意見投稿者は予め公募して実名で登録してもらうこととし、このネットサイトは誰でも閲覧することができることとされた。そして、ネット上での議論は、文部科学省の政務三役が今後の教育政策形成を行う際の参考にするとしてされた。このプロセスにおいて、議論の途中経過を可視化するために「マインドマップ」が活用され、ファシリテーションも用いられた。また、ネットにおける議論に加えて、地域のさまざまな現場における関係者による「リアル熟議」の試みも併用されている。

これは従来、地方自治体で行われたネットを用いた参加型政策形成の国レベルでの実験であるとともに、教育政策という比較的固定的な関係者によって政策形成が行われてきた分野において、幅広い関係者（現場の教職員、保護者、学校・地域ボランティア、教育政策関係者、学者・研究者、学生等）の参画を可能にし、関係者が単に自己の立場を主張するだけでなく、多様な観点を相互に理解するとともに、新たな協働の可能性を促す試みであったといえる。政策は最終的には政務三役の判断と責任で決定するものとされたが、その前提として、多様な観点からの課題の把握や選択肢および評価基準の提示を行ったという意味では、多次元的アセスメントの試みであったということもできる。

なお、2010年6月に公表された「成長戦略実行計画（工程表）」においては、「新しい公共」に関わる政策の一環として、このような実験的試みを政府大に拡大することが提案されている。

（3）党内ガバナンスと国会ガバナンス

2（2）でも述べように、合意形成とは、各主体が各々

別の利益の実現を目的としつつ、一定の施策を共同して支持するという意味では、「同床異夢」と規定することもできる。もちろん、常に「同床異夢」が可能である保証はない。場合によっては、トレードオフの中での選択を強いられることも社会意思決定においてはありうる。このような価値判断のプロセスにおいては、対象となる政策課題に文脈上の位置づけを与え、優先順位を規定するメタ政策が重要になる。メタ政策とは、個別の政策を枠づけ、そのあり方を規定する政策である。現代日本の文脈に即していえば、「地方分権」や「構造改革」のような言説がそれに当たる。

そもそも、何を政策と位置づけ、何をメタ政策と位置づけるのかには、多様な可能性がある。たとえば、新成長戦略を巡る議論においても、成長自体が目的なのか、一定の社会課題を解決する手段として成長も求められるのか、といった立場の違いは、何をメタ政策と考えるのか（成長自身か、環境悪化や高齢化にともなう社会課題の解決か）に基づく違いと考えることもできる。逆に言えば、各々がメタ性を主張しているのであり、メタ政策間競争が行われていると言える。各当事者は実践的戦略の一部として自らのメタ政策・政策間関係を設定しようとしている。

もちろんここでも、「同床異夢」の可能性はある。つまり、一定の政策変化を、たとえば、地方分権メタ政策と財政メタ政策の双方が支持することもあり得る。しかし、最終的には、多様なアセスメントを前提として、一定のメタ政策と諸政策間の構造化を選択し、優先順位設定や

戦略形成を行うメカニズムも重要である。国家戦略室や、いわゆる新成長戦略の策定にはこのような機能が期待されていた。このような構造化、優先順位づけがなされないことが政権交代後の政治運営の課題であった。

このような意思決定ができるかどうかは、最終的には党内意思決定とその統制の問題である。鳩山政権期においては、政府与党の一体化の名の下に政策調査会を廃止したものの、現実には起こったことは、政府と与党、より具体的には政務三役と国会対策関係者の分断であった。菅政権においては政策調査会が復活されたが、単に政策調査会を復活させるだけではなく、政府の各政務三役、与党の国会対策関係者も含めた実効的な党内ガバナンス体制がどのように構築されるのかが今後の鍵であろう。

なお、「同床異夢」あるいは合意形成の可能性は、別に現場に限定されるわけではない。国会の場における超党派的協力の可能性もある。現在の政策論議においても、基本的な税・財政政策に関する超党派的協議の可能性が探られている。また、歴史的にみれば、科学技術政策の領域に関しては、1993年の細川政権成立を契機として、科学技術基本法立法の議論が超党派的に行われ、その後、21世紀に入ってから、海洋基本法や宇宙基本法の立法に関しては、同様に超党派的論議が見られた。そのような経緯を考えると、たとえば、科学技術にかかわる領域も超党派的協力の実験場となりうると思われる。現在、補正予算の審議が国会運営の試金石とされているようであるが、今後、どのような課題をめぐる超党派的協力が実験されるのかも興味深い。